

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

RODOLFO DUARTE RIVAS

SUMARIO: I. A manera de introducción; II. Justicia y política: una inevitable tensión; III. La judicialización de la política; IV. El Guardián de la Constitución y la jurisdicción constitucional; V. Marshall y la evolución norteamericana; VI. La República restaurada y la Suprema Corte; VII. La incompetencia de origen; VIII. Los primeros amparos; IX. El amparo Morelos; X. El Estudio de Iglesias; XI. El entorno histórico; XII. La cuestión presidencial de 1876; XIII. El contrapunto de Vallarta; XIV. Los colegios electorales; XV. El contencioso electoral en la legislación mexicana; XVI. La reforma política; XVII. Iniciativa de Reformas y Debate; XVIII. El poder de investigación de la Corte por violación al voto público; XIX. A manera de conclusión.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Este trabajo constituye uno más de los que componen la presente obra y que tiene por materia el sistema contencioso electoral que ha regido en la etapa moderna del país nuestras elecciones, así como la justicia electoral en su ver-

sión jurisdiccional y cómo es que, en paralelo con otros sistemas electorales en el mundo, se llega al momento en que la declaración de validez o la nulidad de una elección adquieren la naturaleza de decisiones que han de pasar sólo por el tamiz de la legalidad.

Específicamente se aborda el inicio de la nueva etapa en la democracia mexicana en 1977, que otorga reconocimiento constitucional a los partidos políticos y da origen a un esquema que favorece el florecimiento de nuevos partidos políticos reconociendo la existencia de organizaciones y fuerzas emergentes; por vez primera se regula el financiamiento público de las mismas y se les concede la oportunidad de convertirse en fuerzas nacionales, de manera que no requieran de la patente de las entidades federativas para competir en las elecciones de carácter local. Además, aparece regulado el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

De esa misma manera, se transforma la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de su régimen electoral, de manera que dicho cuerpo se integre por 300 diputados electos por mayoría simple en igual número de distritos uninominales en que se divida la geografía electoral del país, así como, también, se integraría con hasta 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional en circunscripciones electorales cuyo número y extensión fijaría la ley.

La reforma política plasmada en la Constitución, modificó la integración de las legislaturas de los estados de la República y de los ayuntamientos y del régimen electoral conforme al cual se eligen. También introdujo figuras de

la democracia directa en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular, así como lo que sería una figura clave en la justicia electoral, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cada una de estas figuras, además de que su aplicación mejoró la calidad democrática de los comicios, tuvieron su evolución en el curso de los lustros posteriores, a través de reformas y nuevas leyes. En algunos puntos, quizás el mayor número, se perfeccionaron fórmulas y mecanismos que hoy contribuyen a la consolidación de un sistema de partidos y a un sistema electoral que garantiza la justicia y la certidumbre; el espíritu de 1977 tuvo un referente que no se agotó en los sucesivos cambios del marco jurídico y aun cuando algunos *aprendices de brujo* pusieron en predicamento esa continuidad y los nuevos avances, el proceso desembocó en el contexto actual, todavía perfectible, en el que nuestras elecciones no son ya las de un país de instituciones débiles.

Es común que la reforma de 1977 sea nombrada como la Reforma Política, así con mayúsculas iniciales, para diferenciarla de las subsecuentes reformas electorales o para definir un punto de partida. No se pretende significar la superioridad de ésta sobre las reformas constitucionales futuras y nuevas disposiciones electorales. En lo general, todas ellas, contribuyeron al avance de nuestra vida democrática.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de la Nación se planteó como un instrumento que aspiraba a ser definitorio para evitar las patologías durante los procesos electorales o en la validez de la calificación. De haberse recibido la propuesta con un mejor ánimo y expedido su reglamentación en la ley secundaria para hacer del recurso algo operati-

vo y funcional, mucho hubiera impactado en la limpieza de nuestros comicios y no hubiera habido necesidad de un recorrido tan largo para volver al punto de partida, en cuanto que ahora un órgano del Poder Judicial Federal decide en última instancia y de manera definitiva las controversias electorales teniendo en cuenta sólo la legalidad de la elección.

En el presente trabajo se abordan los antecedentes históricos del sistema contencioso electoral y la polémica que significó la *incompetencia de origen*, de singular importancia para entender el proceso conforme al cual evolucionó nuestra democracia electoral. Durante la etapa de la Reforma Política, al plantearse el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, tuvo una enorme fuerza disuasoria el que se reviviera la discusión sobre la *legitimidad* y la *competencia* de las autoridades y que el fenómeno de la politización de la justicia se pudiera presentar.

A veces, el horror a la contaminación política de los órganos judiciales está presente, tanto que el juicio de amparo resulta improcedente cuando el acto reclamado tenga naturaleza electoral.

Sin embargo, hemos llegado a un punto en que se difuminan las materias que puedan ser categorizadas como políticas, salvo las estrictamente electorales, para ser excluidas del conocimiento de los órganos judiciales o que tienen a su cargo el control constitucional. Se percibe un ambiente de *secularización* en nuestro máximo tribunal pues a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ha conocido de cuestiones netamente políticas y si bien, el conflicto material no ha dejado de estar presente en las salas o en el pleno, los intereses concretos no tuercen ni inclinan el sentido de las resoluciones.

Actualmente toda clase de asuntos, cualquiera que sea su materia, puede traer consigo una carga de problemas que presionen sobre la Suprema Corte, o sobre el Poder Judicial Federal en su conjunto, pero su impacto será menor ante la institucionalidad y la fuerza que dicho órgano adquirió en los últimos tiempos. De igual manera aparece garantizado que las preferencias y los credos de ministros, magistrados y jueces no estarán por encima de su obligación de resolver conforme a derecho. En este sentido ha de pensarse que la justicia en nuestro país se encuentra suficientemente blindada.

II. JUSTICIA Y POLÍTICA: UNA INEVITABLE TENSION

La democracia y la justicia no se han desenvuelto históricamente en forma aislada; a lo largo del tiempo, han tenido expresiones que las implican una a la otra y, su influencia recíproca, ha dado lugar al doble fenómeno: la politización de la justicia y la judicialización de la política.

Hay una constante histórica cuya pretensión se centra en mantener a la justicia ajena de cualquier contacto con los factores beligerantes de la política y a la influencia pretendidamente negativa que ella ejerce sobre los órganos encargados de impartirla, ello, sin embargo, corresponde a un prejuicio que supone que la política ejercida sobre los ámbitos judiciales contamina la recta aplicación de la justicia y obstruye sus fines, y se concluye en el sofisma de que un verdadero Estado de Derecho requiere independencia por parte de la magistratura de las razones que mueven a las fuerzas políticas.

El propósito de escindir una de otra es un tanto vano e ilusorio. Si bien en las democracias más desarrolladas, los intereses políticos en juego no alcanzan a repercutir sobre la justicia con el mismo vigor con que la política mediatiza las débiles estructuras judiciales de países menos institucionalizados. Una asepsia categórica no existe.

Las instituciones de justicia, como los individuos que forman parte de ellas, no viven al margen de la historia sino que aparecen profundamente involucrados en los acontecimientos; los seres humanos por más que estén formados en la objetividad e imparcialidad para desempeñar una judicatura, tienen, como cualquier ciudadano una percepción sobre los problemas sociales y sobre el rumbo del Estado, además de una inserción social que les impide aislarse de su entorno. Por eso establecer una separación, por más delgada que sea la línea, constituye sólo un paradigma y, si acaso, una referencia para no comprometer demasiado a la justicia con las preferencias y rechazos de la política. Por ello, la relación entre justicia y política pasa por una tensión inevitable.¹

Para que los razonamientos expuestos se capten con mayor claridad tendríamos que tener en cuenta el carácter polisémico de la política, es decir, extraer de sus diversos significados cuáles son aquellos que mezclados con la justicia lesionan su aplicación.

Al efecto, Miguel González Avelar, quien se dedicó al análisis de la cuestión, expresa:

¹ Ver a Guarnieri, Carlos ; Pederzoli, Patricia. Los Jueces y la política : poder judicial y democracia. México : Taurus : Santillana, 1999.

“Conviene a estas alturas hacer una reflexión acerca del contenido y alcances de la expresión cuestiones políticas, que sin matices y de una manera demasiado general se ha venido usando para calificar la polémica en cuanto a la conveniencia de la intervención o abstención de la Corte en dichas materias”.

Además, refiere que el concepto de política adolece de una precisa definición. *“Desde Aristóteles hasta nuestros días, la pregunta sobre lo específicamente político dentro de la sociedad se plantea con idéntica ansiedad y se responde con igual imprecisión. Sin embargo, como lo resume Robert Dahl, siempre se ha compartido ampliamente la noción de que una relación política implica de alguna forma autoridad, gobierno o poder”*. Por eso la caracterización de las cuestiones políticas ha venido reduciéndose en el derecho constitucional y electoral, y específicamente en el debate relativo a la intervención de ellas en la Corte Suprema, a los meros procesos electorales; ya que en éstos, quienes han sido postulados por los partidos para cargos de elección popular no están, en rigor, ejerciendo alguna forma de autoridad, gobierno, o poder, sino únicamente aspirando a integrar alguno de los órganos públicos, a los cuales la Constitución les ha conferido funciones de poder, aunque a dicho autor le parezca negativa la proclividad para hacer sinónimos política y elecciones que, por su estrechez, no tiene razón de ser y que ha estorbado la claridad que hace falta para analizar la intervención de la Corte en política.²

² González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la política.- p. 27.- México : UNAM., 1979. 167 p.

Más adelante, González Avelar, en su propósito de esclarecer el concepto, dice que se dan al menos tres grupos de situaciones o momentos distintos. En primer término, señala, aparecen los actos referidos a la integración de los poderes de la Federación, de los Estados y de los órganos municipales; aquellos actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. En segundo término, aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen. En tercer término, sitúa a los actos que conducen a la obtención del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder.³

Por su parte, don Antonio Carrillo Flores lo expresa de la siguiente manera:

“Acontece que dentro de lo político se considere una multitud de actos que en todas partes se ha admitido que puede ser objeto del examen de legalidad; por ejemplo, hasta hace relativamente pocos años, todo lo que se refiere al nombramiento de funcionarios o empleados, la Suprema Corte llegó a decir que era un acto político el que se otorgara o negara la patente a un notario”.⁴

³ *idem.* pp. 28 y 29.

⁴ Carrillo Flores, Antonio. La justicia federal y la administración pública.- pp 239 y 240.- México : Porrúa, 1973.

Carrillo Flores enfatiza la poca precisión para fijar lo político; en ello mucho ha jugado la conveniencia o aún el capricho de los magistrados; cita como ejemplo un caso que se dio en 1933 cuando se presentó ante la Primera Sala de nuestra Suprema Corte un amparo promovido por un oficial del Ejército de apellido Mena Brito, quien había sido dado de baja por la Secretaría de Guerra sin sujetarse a los requisitos de la Ordenanza; la minoría de la Sala, apoyándose en la jurisprudencia tradicional, pedía el sobreseimiento; sin embargo, la mayoría logró hacer triunfar el punto de vista contrario, pero con esta limitación que consta en la versión taquigráfica del negocio: que se acogía a la tesis sólo porque la tranquilidad general del país obliga a las autoridades militares a sujetarse a la ley; y que si en el futuro llegaba a presentarse una situación distinta, se volvería a declarar que el derecho de desempeñar un cargo en el Ejército es un derecho político no susceptible de defensa a través del amparo. Parece ser, según el mismo autor, que se depure la noción de acto político y que por vía legislativa, la única firme, se determine su extensión.⁵

Hace referencia a otro caso que fue resuelto en 1932, a raíz de suprimido el amparo contra resoluciones agrarias, la Segunda Sala con el fin de hacer extensiva la improcedencia a los actos de cumplimiento de las resoluciones, calificó de política la materia.

Entrando a la materia electoral, Carrillo Flores cita la Ley de Amparo que establece la improcedencia de dicho

⁵ *idem.* p. 240.

juicio contra las resoluciones o declaratorias de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones y a las del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos de en que las constituciones correspondientes les confieren la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.⁶

¿Entonces, qué acepción de la política es la que se juzga como nociva para inmiscuirla con las actividades destinadas a cumplir los fines de la justicia? ¿Qué tipo de intereses o de pasiones generados por la política repercuten perjudicialmente sobre la justicia?

Se supone que los jueces profesionales han sido formados para actuar con objetividad e imparcialidad y, por ello, son resistentes al impacto de las presiones de índole político, lo cual sería una buena razón para evitar dichas intromisiones, pero es bien cierto que en la realidad, la justicia, en muchos casos, sucumbe ante los factores políticos.

III. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En la polaridad justicia-política, se da el fenómeno opuesto, cuando se pretende una ordenación de los fenómenos políticos en grado tal que su quebrantamiento suponga la intervención de los tribunales para enmendar, corregir o resarcir determinados

⁶ *ibidem.* p. 240.

derechos de carácter político. La judicialización de la política vive un proceso expansionista de carácter universal que en México se ha dado con vigor en los últimos años y que, al parecer, no concluye. Pero tenemos que ver con cuidado sus aspectos positivos, así como los peligros que el fenómeno implica.

Si se concreta el concepto de lo político a los procesos electorales encontramos que resulta no sólo conveniente sino necesario que los órganos encargados de organizar los comicios y tomar las decisiones en la materia, estén sujetos a determinadas normas, que rijan un sistema de recursos que garanticen el apego a la legalidad de los mismos y exista un órgano superior que dé definitividad a una elección, se otorgue certidumbre y estabilidad a los cargos y cuerpos cuyos titulares acceden a los mismos por la vía de los comicios. Así, el margen de discreción política de las elecciones se reduce y se evita la arbitrariedad.

Sin embargo, puede caerse en el exceso cuando el expansionismo judicial *juridifica* ampliamente los procesos políticos e invalida la parte viva y espontánea que corresponde a ciertas expresiones de la actividad política, se sujeta a reglas la dinámica política y se le sobrerregula. Se resta dinámica y brío a los partidos políticos, se limita su relación con las demás fuerzas que concurren y en lo referente a su vida interna, acaba sometiéndose inflexiblemente a las reglas contenidas en sus estatutos so pena de que la autoridad electoral modifique sus decisiones; dichas reglas vienen a convertirse en camisa de fuerza para la libre operación política y para el manejo de las estrategias partidarias.

Guarnieri y Pederzoli advierten de los riesgos de un *populismo judicial*, una variante, señalan, del populismo tradicional, para la que la verdad está siempre en el pueblo, pero esta vez “representado” a través de los medios por los que el Juez la persigue.⁷

Dichos autores aseveran que los jueces siempre forman parte del sistema político y que en todos los regímenes democráticos los comportamientos de los jueces sólo son relativamente autónomos.

“Los cambios en el entorno influyen sobre la naturaleza de las decisiones que se tomen...Lo que distingue a los actores judiciales de los otros actores políticos no es que estén fuera del sistema sino que están vinculados a él de un modo distinto...Por eso cuando en una democracia se analizan las relaciones de la magistratura con el sistema político, es preciso subrayar siempre lo relativo a su autonomía. La ausencia o la debilidad de canales institucionales de influencia, en una situación que asiste a la expansión del poder judicial, puede llevar no sólo a fuertes tensiones entre la magistratura y las otras instituciones políticas, sino sobretodo a aumentar la importancia de los otros instrumentos de influencia sobre la justicia, favoreciendo de hecho un proceso de ocultación del poder...En todo caso, el crecimiento del poder judicial tiende generalmente a privilegiar intereses distintos de aquellos que utilizan los tradicionales canales político-representativos, con implicaciones no todas necesariamente positivas. En último término, la judicialización

⁷ *cf.*: Guarnieri, Carlos ; Pederzoli, Patricia *op. cit.* nota 1, p. 168.

tiende a suprimir la decisión política, aparentemente a favor del derecho, pero en realidad otorgando mayor espacio a los grupos que disponen de recursos para emplearlos eficazmente en el circuito judicial. Así, la judicialización, que supone necesariamente una fragmentación del poder, puede llegar a paralizar los procesos de decisión, favoreciendo con frecuencia una menor transparencia y, sobre todo, erosionando radicalmente la responsabilidad política, es decir, el principio, fundamental para la democracia, de que siempre hay un responsable de las principales decisiones que afectan a la comunidad, alguien que se puede sustituir mediante la competición electoral. Judicializar la política significa en realidad dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido”.⁸

Es importante reconocer que la judicialización de la política electoral, llevada a sus extremos conduce al mismo problema de la politización de la justicia, pues siendo cada vez mayor el número de actos o decisiones que pueden estar sujetos al escrutinio del juez electoral, se crean mayores puntos de contacto entre las instituciones y los órganos electorales para irrumpir, desbordado el torrente de la política y contagiarles de intereses no siempre saludables.

Héctor Fix Zamudio, destacado académico, en su ensayo “*Justicia Constitucional y judicialización de la política*” realiza una brillante exposición sobre lo que él llama debatido tema del creciente sometimiento de las tradicio-

⁸ *idem.* pp. 168 y 169.

nalmente cuestiones políticas al conocimiento de los jueces y tribunales, ya que debe considerarse comprendido dentro de la materia del derecho constitucional comparado; estas cuestiones políticas, sostiene, habían sido excluidas del examen judicial, de acuerdo con un criterio tradicional que paulatinamente se ha transformado en un principio contrario, es decir, que sólo excepcionalmente los conflictos de carácter político son excluidas del conocimiento de los órganos jurisdiccionales, y estas excepciones son cada vez menores, en virtud de que las constituciones contemporáneas establecen disposiciones para su regulación, y por ello este tipo de conflictos están comprendidos dentro del concepto cada vez más amplio de la *justicia constitucional*.⁹

Y rindiendo homenaje al constitucionalista Manuel García Pelayo, quien sostiene en su Derecho Constitucional Comparado:

“(...) el derecho es la medida de legitimidad de la acción política garantizada a través de los adecuados medios jurisdiccionales, de modo que por invocación a la Constitución y a la ley pueden limitarse o rectificarse ciertas líneas de acción política (...).”

Fix Zamudio agrega que ha existido una muy larga evolución para lograr la limitación de aquellas cuestiones que al haber sido calificadas como “políticas” habían sido sustraídas del conocimiento de los tribunales;

⁹ Fix-Zamudio, Héctor. “Justicia Constitucional y judicialización de la política”.- pp. 12 y 13.- En: Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas. México : TEPJF, 2001. 497 p.

hace mención al jurista español Eduardo García de Enterría, quien ha señalado la constante y paulatina lucha iniciada en el campo del derecho administrativo para reducir las numerosas materias que se consideraban inmunes al conocimiento de los tribunales por provenir del poder político, tales como los poderes discrecionales, los actos políticos o de gobierno y los poderes normativos reglamentarios.¹⁰

“Esto había ocurrido al calificarse de “políticas” numerosas materias que se consideraban no judiciales, lo que se advierte inclusive en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en la cual se establecía una limitación para el conocimiento de las calificadas *political questions*, las cuales no podían someterse al conocimiento de los tribunales federales ni podía pronunciarse sobre ellas el más alto tribunal”.¹¹

Por lo que respecta al derecho continental europeo, sobre el cual había predominado la tradición que provenía de la Revolución Francesa de prohibir a jueces decidir sobre negocios de carácter constitucional, la discusión sobre la posibilidad de que un órgano jurisdiccional conociera sobre los conflictos derivados de las normas fundamentales, en virtud de la innovación de la Constitución Austríaca de 1920, que por influencia del pensamiento de Hans Kelsen estableció la Corte Constitucional como órgano especializado para conocer y decidir

¹⁰ Sobre el tema en particular véase a García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder. Madrid : Civitas, 1995. 99 p.

¹¹ Fix Zamudio, Héctor.- *op. cit.* nota 9, p. 13.

conflictos de naturaleza constitucional, se planteó en una famosa polémica en la tercera década del siglo XX, entre el notable constitucionalista alemán Carl Schmitt y el mismo Kelsen.¹²

Al abordar el problema de las cuestiones políticas no justiciables, Fix Zamudio, expresa que “durante un largo período prevaleció el principio de que numerosos actos y disposiciones expedidas o dictadas por los órganos del gobierno y de la administración no podían ser revisados por los tribunales por constituir actos y normas de gobierno o de carácter político, que únicamente podrían ser apreciados por órganos políticos y además en virtud de que un sector de los mismos tenía naturaleza discrecional”.¹³

En cuanto a las normas y actos propiamente políticos, se introdujo en los Estados Unidos una sustancial diferenciación (que posteriormente trascendió a los ordenamientos latinoamericanos), en relación con los países de Europa Occidental cuyos ordenamientos tuvieron en la práctica un desarrollo muy diverso. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 otorgó a dicha Carta Fundamental el carácter de *norma jurídica*, de acuerdo con el principio de la *supremacía constitucional* regulado por su artículo VI, en tanto que a partir de las primeras constituciones liberales de fines del siglo XVIII y principios del XIX, debido al peso del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau sobre la ley como expresión de la “voluntad general”, se otorgó al citado principio de “supremacía cons-

¹² *idem.* p. 14.

¹³ *ibidem.*

titucional” un carácter eminentemente político, que sólo podía ser aplicado por los órganos políticos del Estado, y se estableció la prohibición terminante a los jueces y tribunales para conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos y de las disposiciones legislativas.¹⁴

IV. EL GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Puede afirmarse, siguiendo a Fix Zamudio, que la reflexión sistemática sobre las relaciones de la jurisdicción con las cuestiones políticas se inició en los años treinta del siglo XX, con la controversia académica entre dos grandes juristas de la época, es decir, por una parte Carl Schmitt y por la otra Hans Kelsen. En efecto, la famosa polémica comenzó con la aparición del clásico libro de Carl Schmitt “*El protector de la Constitución*”, cuya primera edición se publicó en Alemania en el año de 1931, y fue traducida al español con el título “*La Defensa de la Constitución*”.

Las ideas de Schmitt, continúa sosteniendo Fix Zamudio, fueron objeto de réplica por el ilustre fundador de la Escuela de Viena, por medio de un profundo estudio intitulado “*¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*” La controversia se refirió esencialmente a la tesis del profesor alemán sobre la necesidad de que el órgano tutelar de las normas constitucionales, por regular instituciones políti-

¹⁴ Para estas dos nociones históricas de constitución, véase Blanco Valdés, Roberto. El valor de la constitución, separación de poderes, supremacía de la ley y control de la constitucionalidad en los orígenes del estado liberal. Madrid : Alianza, 1998. 333 p.

cas, debería radicar en un órgano del poder también político, que en su concepto debía ser el Presidente del *Reich*, con apoyo en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 48 de la Carta Fundamental alemana de 1919. El propio Schmitt consideraba que no debía conferirse la función de proteger o tutelar las disposiciones fundamentales a los jueces ordinarios (como ocurría en los Estados Unidos por medio del control difuso), o bien a un tribunal especial (como la Corte Constitucional de la Carta Federal austríaca de 1920), porque ello no significaría la *judicialización de la política*, sino por el contrario la *politización de la justicia*, que dicho autor consideraba inconveniente.¹⁵

A su vez, Kelsen postulaba que la tesis de Schmitt era ideológica y, por el contrario, de acuerdo con el ejemplo de la citada Corte Constitucional austríaca promovida por el jurista vienés, debía corresponder el conocimiento de los conflictos constitucionales, a un tribunal especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diverso de cualquier otro órgano jurisdiccional. Una diferencia, sin embargo, radicaba en que la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas poseía efectos generales, o sea, *erga omnes*, por lo que desde su punto de vista, dicho tribunal especializado funcionaba en este aspecto como *legislador negativo*.¹⁶

Schmitt representó la tesis tradicional europea de las normas constitucionales como disposiciones de contenido polí-

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor. *op. cit.* nota 9, p. 18.

¹⁶ *cf.* Kelsen, Hans. ¿Quién debe ser el defensor de la constitución?. Estudio introductorio de Guillermo Cossío.- p. XXII.- Madrid : Tecnos, 2000.

tico y por lo tanto no judiciales, ya que someter dichos preceptos fundamentales al conocimiento de los tribunales ordinarios o especializados significaba *politizar* la justicia, lo que desvirtuaba la función jurisdiccional. Por el contrario Kelsen inició una transformación en el derecho europeo, similar al que se introdujo en la Carta norteamericana de 1787, de otorgar a las disposiciones de la Carta Fundamental una dimensión jurídica, al aplicar al derecho constitucional su teoría general sobre la garantía de las normas jurídicas, como se verá más adelante, con lo cual hizo surgir el concepto contemporáneo de las *garantías constitucionales*.

Kelsen veía hacia el futuro, en tanto que Schmitt no comprendió el retroceso que significaban sus ideas, pues en tanto que la aplicación del procedimiento político de las facultades de emergencia del Presidente de la República de Weimar desembocó en la dictadura totalitaria de Hitler, el pensamiento del jurista austríaco ha tenido una gran repercusión en nuestra época, en la cual se advierte un desarrollo muy dinámico de los Tribunales y Cortes Constitucionales como las instituciones más significativas de los regímenes democráticos contemporáneos.

La tesis de Schmitt radica en que en ningún tribunal de justicia puede ser el *Guardián de la Constitución*; en su lugar y sobre las huellas de la formulación del “*pouvoir neutre*” de Benjamín Constant, sostendrá que dicho guardián es el jefe del Estado, esto es, el Presidente del Reich, quien únicamente puede ostentar ese noble y honroso título.¹⁷

¹⁷ Schmitt, Carl. La defensa de la constitución. Prólogo de Pedro de Vega.- p. 16.- Madrid : Tecnos, 1988. 251 p.

“La demanda de un protector, de un defensor de la Constitución es, en la mayoría de los casos, indicio de situaciones críticas para la Constitución. Resulta, por ello, muy interesante e instructivo comprobar que los planes y proposiciones para instituir un protector semejante se inician, en la nueva historia constitucional, primeramente en Inglaterra, y de modo preciso a la muerte de Cromwell (1658), es decir, después de los ensayos modernos de Constituciones escritas y en una época de interna desintegración política del Gobierno republicano, ante un parlamento incapaz de adoptar decisiones concretas y en vísperas ya de la restauración monárquica”.¹⁸

En las últimas décadas del siglo XIX se puede destacar la meritoria labor de interpretación extensiva de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés por lo que respecta a la apreciación judicial de los actos de gobierno y de carácter discrecional. Además de manera un tanto incierta en la primera posguerra, y muy dinámica en los años que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, se advierte una transformación en cuanto a *la judicialización progresiva de las cuestiones políticas*, cuya inmunidad se ha reducido de manera considerable en la actualidad.

El jurista español Pedro de Vega apunta que la confrontación y el distanciamiento entre realidad jurídica representa una constante de la pasada centuria (siglo XIX). Y será, justamente, en los momentos convulsivos que suceden a la Primera Guerra Mundial, cuando, al llevarse al extremo dicha confrontación y el distanciamiento entre

¹⁸ *idem.* p. 16.

realidad jurídica y realidad política, el sistema político liberal y su correspondiente organización constitucional, sufrirán la crisis más grave de toda su historia.

“Es entonces cuando se plantea de nuevo la necesidad de un Guardián de la Constitución que, frente a las corruptelas políticas del poder legislativo, y frente a los abusos posibles del poder ejecutivo, garantice el sistema de libertades y asegure, a su vez, que la Constitución se cumpla y no pierda el carácter de Ley Suprema. Surge así en Austria, debido a la formidable intuición de Kelsen, el primer Tribunal Constitucional. Con lo cual, la temática de la defensa de la Constitución toma una dimensión radicalmente innovadora. Kelsen acepta como un dato previo e indiscutible la legitimidad del sistema democrático y los valores subyacentes del constitucionalismo moderno. De lo que se trata, por lo tanto, no es de procurar la defensa ideológica de la idea liberal de la Constitución sino de lograr su realización efectiva y concreta. Esto significa que si en el primer momento del constitucionalismo moderno, lo que se propicia es una defensa de la legalidad constitucional liberal con medios políticos, lo que se va a suscitar ahora es una defensa de los valores políticos, que se admiten como evidentes, por medios y mecanismos jurídicos”.¹⁹

En cuanto a la *apreciación judicial de las cuestiones políticas*, su evolución ha sido muy dinámica en las últimas décadas, si se toma en consideración que en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados no

¹⁹ *ibidem*. p. 20.

obstante que estaba regida por el principio fundamental de la *Constitución como norma jurídica* al cual nos hemos referido con anterioridad, adoptó una actitud muy cauta en esta materia y estableció una autolimitación judicial en cuanto a las *political questions*, aun cuando estimadas en forma más limitada que en los órganos jurisdiccionales europeos anteriores a la creación de los tribunales constitucionales.²⁰

La concepción estricta de estas cuestiones políticas empezó a cambiar en los años sesentas con el famoso caso *Baker versus Carr* (1962), en el cual bajo la ponencia del juez William Joseph Brennan Jr. (en funciones 1956-1990), quien encabezó la mayoría de seis contra dos, consideró que la Corte Suprema Federal podía conocer y resolver sobre la desproporción de los distritos electorales establecidos por la legislatura del Estado de Tennessee, de acuerdo con la disposición constitucional de la protección equitativa. Este fallo fue seguido por el de *Powell versus McCormak* (1969), respecto a la decisión de la Cámara de Representantes del Congreso Federal de excluir por conducta impropia la toma de posesión del que había sido electo como uno de sus miembros, materia que fue considerada por la Corte Suprema Federal como judicialable cuando no se tratara de reglas de exclusión establecidas por la Constitución Federal. A partir de entonces no puede considerarse desaparecida la regla de autolimitación de dicha Corte Suprema respecto de las cuestiones políticas, pero ha quedado bastante restringida.

En Europa Continental la judicialización de las cuestiones políticas se inició con la creación de la Corte Constitucio-

²⁰ Fix.Zamudio, Héctor. nota 9, p. 20.

nal en la Constitución Federal austríaca de 1920, con apoyo en las ideas kelsenianas, quien aplicó al derecho constitucional los criterios que estableció en su clásico libro *“Teoría Pura del Derecho”*, sobre la norma que calificó de primaria, considerada como la *garantía* para lograr el cumplimiento coactivo, por parte del destinatario, de la disposición (secundaria), que establece la obligación jurídica; así como su concepto de la Constitución como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico.

Con apoyo en los anteriores razonamientos, el notable jurista vienés desarrolló específicamente sus ideas sobre la *garantía jurisdiccional de la Constitución* en el clásico estudio que publicó en 1928, en el cual sistematizó de manera precisa y particularizada las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca de 1920, cuyo título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal, y de la mencionada Corte Constitucional, recibió la denominación de *Garantías de la Administración y de la Constitución*.

Con la creación de esta Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca (por cierto antecedida en unos meses con la introducción de un organismo similar en la Corte Constitucional de Checoslovaquia de 29 de febrero de 1920, ya que la austríaca se promulgó el primero de octubre siguiente), se inició un amplio desarrollo sobre el *concepto jurídico de las normas constitucionales*, que por regular instituciones políticas se consideraban tradicionalmente como no judiciales. A partir de entonces y de manera creciente se judicializaron varias instituciones an-

tes consideradas estrictamente políticas, como las controversias entre los órganos centrales y periféricos sobre su competencia legislativa; los llamados *conflictos de atribución* entre los órganos del poder; la protección de los derechos humanos consagrados constitucionalmente; el enjuiciamiento de algunos funcionarios de alta jerarquía e inclusive algunos conflictos de carácter electoral.

El modelo austríaco tuvo repercusión en la Constitución Republicana española de diciembre de 1931, en la cual se estableció un *Tribunal de Garantías Constitucionales* pero especialmente en la segunda posguerra, en la cual se generalizó el establecimiento de Cortes y Tribunales Constitucionales. para resolver las controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales, pues además de la Corte Constitucional austríaca (suprimida desde 1934, pero restablecida en 1945), se introdujeron estos órganos jurisdiccionales en las Cartas Supremas de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Turquía (1961-1982); en la antigua Yugoslavia (1963-1974); Portugal (1966-1982); España (1978); Bélgica (1980, denominado Tribunal de Arbitraje), y en esa misma dirección se puede mencionar el Consejo Constitucional francés, que inició sus actividades como un órgano político, pero que en la actualidad la doctrina considera que realiza funciones predominantes de jurisdicción constitucional.

En años recientes el paradigma europeo continental ha tenido influencia considerable, en especial en los ordenamientos constitucionales de los países de Europa del Este que con anterioridad a las transformaciones iniciadas en 1989 seguían el modelo soviético, y en la actualidad se han

creado Tribunales y o Cortes Constitucionales, por medio de reformas o expedición de nuevas Cartas Constitucionales en los siguientes países citados por orden alfabético: Albania (1992); Bosnia-Herzegovina (1995); Bulgaria (1991); Croacia (1990); República Checa (1992); Eslovaquia (1992); Eslovenia (1991); Estonia (1992); Hungría (1989); Letonia (1996); Lituania (1992); Macedonia (1992); Moldavia (1994); Polonia (1982-1986, ahora en su nueva Carta Fundamental de 1997); Rumania (1991) y Yugoslavia (1992).

De igual manera, en la República Federativa Rusa, formada al desaparecer la Unión Soviética y también en la República de Ucrania, que antes formaba parte de esta última y ahora de la Comunidad de Estados Independientes, se han establecido organismos de jurisdicción constitucional, la primera al establecer la Corte Constitucional en su Carta Federal de 1993, y la segunda un Tribunal Constitucional en su Ley Suprema de 1996.

De manera progresiva se han introducido dichos organismos especializados en los ordenamientos fundamentales latinoamericanos, y al respecto podemos mencionar la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965 y 1985); el Tribunal Constitucional chileno (1970-1973 y 1980-1989); los Tribunales de Garantías Constitucionales de Ecuador (1948) y Perú (1979), ambos transformados en Tribunales Constitucionales, en las reformas constitucionales de Ecuador de 1996-1998, y en la vigente Carta Fundamental de Perú de 1993; la Corte Constitucional de Colombia (1991) y el Tribunal Constitucional de Bolivia (reformas constitucionales de 1994). También se han establecido Salas Constitucionales autónomas en las Cortes Supremas de El Salvador (1983-1991); Costa Rica (1989),

Paraguay (1992), así como en el actual Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999). También debe hacerse mención al respecto de la Corte Suprema de Justicia de México, que en las reformas de 1988 y 1994 a la Carta Federal de 1917, se ha transformado en un tribunal constitucional desde el punto de vista material en virtud de que se le confirió la facultad exclusiva de decidir sobre las cuestiones de constitucionalidad, ya que con anterioridad a estas modificaciones también funcionaba como organismo jurisdiccional de legalidad de último grado, es decir como tribunal federal de casación.²¹

V. MARSHALL Y LA EVOLUCIÓN NORTEAMERICANA

Bernard Schwartz señala que John Marshall, luego de su designación como Presidente del máximo tribunal norteamericano, tuvo como preocupación inicial que la Suprema Corte tuviera los poderes necesarios para forjar los vínculos constitucionales de una nación poderosa. Para dicho propósito, los pasos esenciales fueron dados en el caso *Marbury vs. Madison*, que es considerado como la clave de bóveda constitucional norteamericana, porque mediante él la Suprema Corte norteamericana estableció por primera vez que poseía autoridad para revisar la constitucionalidad de las leyes.²²

²¹ *idem.* p. 25.

²² Schwartz, Bernard. Algunos artífices del derecho norteamericano.- p. 57.- Madrid : Civitas : Abeledo Perrot, 1985.

*“Marbury vs. Madison es crucial en la historia del derecho público norteamericano porque sentó la doctrina de la revisión judicial que ha sido, desde entonces, el cimiento de la estructura constitucional. Marbury contra Madison fue el primer caso que estableció el poder de la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, y lo hizo en términos tan firmes y claros que tal poder no ha sido puesto en duda legalmente. Si Marshall no hubiera reafirmado el poder de revisión desde el comienzo en su magistral forma, es muy posible que nunca se hubiera insistido al respecto, ya que no fue sino hasta 1857 que fue de nuevo ejercida por la Suprema Corte de los Estados Unidos la autoridad para invalidar una ley federal. Si la Corte de Marshall no hubiera tomado partido, hubieran transcurrido más de sesenta años sin que surgiera ninguna cuestión respecto de la omnipotencia del Congreso. Luego de un período tan largo de aquiescencia judicial a la omnipotencia del Congreso, es probable que la posición recién entonces hubiera resultado fútil”.*²³

Más adelante, agrega Schwartz, la tesis de *Marbury vs. Madison* en cuanto a la facultad de revisar los actos del Congreso, era, sin embargo, dejar sentada sólo la mitad de la doctrina de la revisión judicial y, sostiene dicho autor, que de acuerdo con una importante revisión del juez Holmes, es por cierto, la mitad menos importante, por lo que transcribe al propio Holmes: *“No pienso, sostuvo, que los Estados Unidos hubiesen llegado a su fin si hubiésemos perdido nuestro poder de declarar in-*

²³ *idem.* pp. 59 y 60.

válida una ley del Congreso. Pienso que la Unión hubiera estado en peligro si no hubiésemos podido imponer esta declaración con respecto a las leyes de los diversos estados". El poder de revisar la validez de la legislación estatal es una parte necesaria del poder de revisión, si la Constitución de los Estados Unidos es en verdad digna de ser sostenida como ley suprema a través de todos los Estados Unidos.²⁴

Fue en el año de 1810 que la Corte pudo ejercer su poder de declarar la inconstitucionalidad de una ley estatal en el caso de *Fletcher vs. Peck*, cuando se sostuvo que una Ley de Georgia violaba la Cláusula Contractual de la Constitución Federal. Marshall, quien elaboró el dictamen declaró que el Estado de Georgia no podía ser considerado como un poder soberano solitario, desconectado, sobre el cual no podrían imponerse otras restricciones que las que se hallaban en su propia Constitución. En este caso Marshall sentó la segunda piedra de la estructura del derecho constitucional norteamericano y con palabras lapidarias dijo que un Estado es un miembro de la Unión. *"Y esta Unión tiene una constitución cuya supremacía todos reconocemos, y que impone límites a las legislaturas de los diversos estados, que ninguna tiene el derecho a sobrepasar"*.²⁵

Sin embargo, aún esto resultaba insuficiente para permitir a la Corte Suprema sostener a la Constitución Federal como ley suprema del país. Además de la capacidad de revisar la

²⁴ *ibidem*. p. 63.

²⁵ *ibidem*. pp. 63 y 64.

validez de los actos legislativos, tanto de la nación como de los estados, era necesario también el poder de revisión de las sentencias de las cortes estatales. En un sistema en que las cortes de los estados coexisten con las de la nación, investidas con igual competencia para dictar sentencias sobre temas constitucionales, es esencial que sus pronunciamientos estén sujetos al control por parte del más alto tribunal. El poder de revisión sobre las cortes estatales es necesario en tales casos si la Corte Suprema de los Estados Unidos ha de mantener supremacía nacional cuando entre en conflicto con leyes estatales o sea desafiada por la autoridad estatal.²⁶

El poder de apelación de la Suprema Corte sobre las decisiones de las cortes estatales, fue establecido en dos decisiones capitales por la Corte Marshall. La primera de ellas tuvo lugar en 1816 en *Martin vs. Hunter's Lee*. Este caso surgió como consecuencia de la negativa del más alto tribunal de Virginia de obedecer un mandato librado por la Corte Suprema en un caso anterior en el que una decisión de la Corte de Virginia había sido anulada sobre la base de que era contraria a un tratado de los Estados Unidos. La Corte en un dictamen del Juez Story, rechazó categóricamente la afirmación de que podía no estar investida de jurisdicción de apelación sobre las decisiones de las cortes estatales. Cinco años más tarde, en el caso de *Cohen vs. Virginia*, Marshall tuvo la oportunidad de emitir un dictamen que vino a reafirmar la jurisprudencia. Los acusados habían resultado convictos por un tribunal de Virginia por violación a la ley que prohibía en ese estado la venta de

²⁶ *ibidem*. p. 64.

billetes de lotería, elevaron un recurso ante la Corte Suprema sobre la base de que, puesto que la lotería en cuestión había sido autorizada por una ley del Congreso, la ley prohibitiva del estado era inválida, puesto que entraba en colisión con una ley federal. Una vez más se argumentó que la Corte Suprema no tenía poder de apelación sobre los tribunales estatales. El dictamen de Marshall estableció que tal argumento era en sí mismo contrario a la Constitución. Los estados, sostuvo, no son soberanías independientes, son miembros de una gran nación —una nación dotada por la Constitución de los Estados Unidos de un gobierno competente para lograr todos los objetivos esenciales—. ²⁷

Nuestros juristas de la época de la República Restaurada habían estudiado los criterios originales de la Constitución de Filadelfia de 1787 y la forma cómo evolucionaba el sistema federal. Su información del sistema norteamericano respondía a una situación que se daba en realidad mexicana: la polarización que enfrentaba a los Poderes Federales entre sí y con los Estados de la Unión, pues de la letra de la Constitución no se abstraían elementos para dar solución a los casos concretos y había que atenerse a las resoluciones de la Suprema Corte. Siendo, luego de la independencia, una Confederación, los representantes de las antiguas colonias, llegaron a coincidir, con mayor o menor adhesión, que no podía aquélla subsistir siendo fieles a la tesis de que los estados conservarían su soberanía en términos plenos.

En la convención de Filadelfia, en 1787, se plasma un nuevo espíritu, para poder erigirse como un estado reco-

²⁷ *ibidem*. pp. 64 y 65.

nocible por las demás potencias extranjeras, así como formar una “Unión Perpetua”, en un juego de suma cero llevaron a fortalecer el gobierno central mediante facultades que debían provenir de los estados.

Aquí vale hacer una reflexión en torno a las condiciones en que surge el sistema federal en la Constitución norteamericana y el enfrentamiento de intereses y de los personajes en torno a los alcances del federalismo. Nada mejor que recurrir a Alexander Hamilton, dado que sus experiencias durante la revolución y el decenio bajo la Confederación habían fortalecido su convicción de que la grandeza norteamericana debía basarse en un gobierno central fuerte y enérgico; él, desde la posición privilegiada del cuartel General de Washington, de quien era ayudante de campo, observó las rivalidades entre los Estados, la debilidad del Congreso Continental y la ausencia de sentimiento nacional, que obstaculizaban el esfuerzo bélico norteamericano. Siendo delegado por el Estado de Nueva York en la Convención de Filadelfia, sus propuestas estaban encaminadas a un federalismo viable como sistema en el que las leyes operasen directamente sobre individuos más que sobre los Estados, su exposición de los poderes de la presidencia, y sus argumentos en pro de la necesidad de revisión judicial en un sistema federal siguen estando entre los comentarios más sagaces que se hayan hecho de la forma de gobierno norteamericana. Pero lo más importante que Hamilton aprendió en su experiencia fue que para promover la prosperidad nacional y salvaguardar la libertad personal, era necesario un gobierno fuerte. Como otros federalistas, Hamilton creía que la libertad debe ser predica-

da dentro del orden y que un gobierno justo y duradero debe ser de leyes y no de hombres. Lejos de suscribir el aforismo de Thomas Jefferson de que un gobierno es mejor en cuanto menos gobierna, creía que el mejor gobierno es aquél que, poseyendo amplios poderes, los utiliza enérgicamente para alcanzar metas nacionales.²⁸

Jefferson y Calhoun tenían una concepción diferente sobre el rol de los Estados en el régimen federal y de alguna manera se enfrentaron en las décadas posteriores a la aceptación de la Constitución de Filadelfia, a una polarización semejante a la que se presentó en México en los años que van de 1867 a 1876, cuando nace la discusión sobre la incompetencia de origen. La soberanía dual es un concepto que se liga a la discusión de los límites y alcances de la Unión y los Estados y, sin dejar de tener en mente a la forma norteamericana, es el alemán George Weitz quien la desarrolla de tal manera que la Federación y los miembros son auténticos Estados, pues lo que caracteriza a un Estado, por una parte, es ser una unión permanente para el cumplimiento de tareas vitales y, por otra, construir un ser independiente, “excluyendo cualquier poder que le sea extraño”; ambas condiciones se dan tanto en la Federación como en los Estados miembros, donde cada cual tiene su propia soberanía con carácter de exclusividad, de esa manera la soberanía no pertenece únicamente a los Estados ni únicamente al Estado central, sino que ambos son soberanos en su propia esfera.²⁹

²⁸ cfr. Enciclopedia internacional de las ciencias sociales.- pp. 327 y 328.- España : Aguilar, 1977.

²⁹ Citado por García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado.- p. 221.- Madrid : Alianza, 1987. 636 p.

En cambio, la teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal y lo asimila a Confederación fue mantenida en Norteamérica por John C. Calhoun: se trataba de defender las formas de vida y de la civilización de los Estados del Sur frente a los Estados del norte y sus puntos de partida eran: a) la soberanía es única; dividirla es destruirla; por consiguiente, o radica en el poder central o radica en los Estados: en el primero, nos encontramos ante un Estado unitario o, en el segundo, ante una Confederación; b) el fundamento de un Estado se halla, o en un tratado o en una constitución —en Calhoun, en un *political compact* o en un *social compact*—; en el primer caso, no se da origen a un Estado; en el segundo, se da origen a un Estado Unitario.³⁰

Por ello José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta representan dos tendencias distintas, en esta materia que estamos abordando, en la comprensión de nuestro sistema federal.

VI. LA REPÚBLICA RESTAURADA Y LA SUPREMA CORTE

Al reestablecerse la República, en 1867, la Suprema Corte comenzó a vivir una nueva etapa, en una primera fase comprende la Presidencia de la República de Benito Juárez hasta su muerte en 1872. Sebastián Lerdo de Tejada, que había sido electo Presidente de la Suprema Corte, solicitó licencia casi inmediatamente para fungir como Secretario de Gobernación junto a Juárez y sólo volvió a la Corte en 1871.

³⁰ *idem.* p. 222.

Al morir Juárez, Lerdo de Tejada, porque así estaba dispuesto en la Constitución de 1857, en su carácter de Presidente de la Corte, lo suplió como Presidente Interino de la República del 18 de julio de 1872 al 30 de noviembre del mismo año; luego declarado vencedor en las elecciones, ocuparía la presidencia constitucional para el período 1872 al 30 de noviembre de 1876. Al quedar vacante la Presidencia de la Suprema Corte, fue electo José María Iglesias por un período de cuatro años que iría del 15 de mayo de 1872 y que terminaría en 1876.

De entre los momentos cumbres de nuestra historia institucional destaca el período de la República restaurada. Fueron diez años, de 1867 a 1876 en que se logró aplicar con éxito la Constitución Federal de 1857 y durante los cuales existió una rica creatividad institucional, por vez primera en la vida independiente del país y en que las condiciones favorecieron para el florecimiento de una rica generación de juristas. Fueron años de plenitud pues a la vez que las instituciones se desplegaron bajo los principios constitucionales de autonomía e independencia de los poderes y de defensa de un federalismo inaugurado bajo la Constitución de 1824, apenas en esta época fue factible su institucionalización y desempeño.

La Suprema Corte de Justicia alcanzó un papel destacado al estar integrada por ministros de gran altura e independencia, como León Guzmán quien aunque no fuera estrictamente magistrado sino Procurador General de la Nación, formaba parte de la Suprema Corte. Otros magistrados que resultaron electos en esta época fueron Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Manuel María Zamacona, Joaquín Cardoso, Miguel Auza, Juan José de la Garza, Ignacio Ma-

riscal, José Simón Arteaga, Zavala, Velásquez, Isidro Montiel y Duarte, Ignacio Pedro Ordaz, José María La Fragua, Simón Guzmán, Manuel Castañeda y Nájera, José María Castillo Velazco, Vicente Riva Palacio y Pedro Ogazón; aparte del Procurador General figuraba como Fiscal, en esta peculiar integración de la Corte, Ignacio Manuel Altamirano.

“El recuerdo de estos hombres lleva a concluir que los electores, después de todo, no resultaron tan malos jueces de la sapiencia jurídica y de las prendas morales e intelectuales de los candidatos a magistrados, fiscal y procurador general, pues en esos diez años —y aún algo después— no se coló a la corte un hombre marcadamente estúpido o un ignorante en grado sumo, y ni siquiera un ente puramente político. Todos sus miembros, a buen seguro, habían participado en la vida pública de los diez años anteriores; pero es que esos diez años todo el mundo participó en ella por necesidad, pues fue la gran época de la revolución de Ayutla, del Congreso Constituyente de 56 y de las guerras de reforma e intervención”.³¹

Para su elevado perfil crítico y su proclividad iconoclasta, debe valorarse el juicio de Cosío Villegas, de que no hay un solo caso, en esta etapa de la Corte, de una elección francamente equivocada, se eligieron para integrarla durante la República restaurada, los mejores hombres disponibles. Dos elecciones para la Presidencia de la Corte hubo en esa década, una en 1867 y otra en 1873; contendieron en la primera

³¹ Cossío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos.- p. 86.- México : Clío, 1997.

Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, y fue electo el mejor hombre; en la segunda contendieron, principalmente, José María Iglesias, Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz y fue electo también el mejor de ellos, José Ma. Iglesias, sin desdén de Vicente Riva Palacio, con un buen número de sufragios, quien era un jurista estimable, un genio literario irresistiblemente pintoresco; pero en primer lugar, dice, Cosío, el mejor jurista de los tres y un estadista cuajado.

La Corte tuvo un peso mayor que en los años anteriores de la historia independiente de México. El juicio de amparo le venía a dar una importante intervención que no pudo ejercer por razones obvias en los años revueltos de la guerra civil y la intervención francesa. Nuestro juicio constitucional dio pábulo a sentencias de una riqueza extraordinaria en los conceptos jurídicos vertidos y en el proceso de interpretación e integración legales a tal grado que llegaron a generar conflictos con el Poder Legislativo que reclamaba la intromisión que significaba, pues la Corte muchas veces al emitir sus sentencias de manera extensiva, en realidad emitía normas.

Era, entonces, un momento en que la joven república, la democracia y el federalismo, vivían un proceso de aprendizaje y de construcción. Por ello era natural que se presentaran entre los prohombres de aquel momento enfoques distintos y visiones diferenciadas, sumadas a la circunstancia de que no figuraba en el gobierno ni en sitio alguno, un hombre fuerte que viniera a imponer sin discusión el tipo de organización que habría de regir. Benito Juárez si bien era el caudillo destacado, era también un demócrata que se negó al ejercicio de facultades extraconstitucionales, aunque recurrió varias veces al Congreso a fin de obtener autorización

para el uso de facultades extraordinarias. El equilibrio entre los poderes era ciertamente pendular, de manera que el Congreso y la Suprema Corte y los estados de la Unión, fluctuaban en el rol de las atribuciones que la Constitución les confería.

La revolución de Ayutla que propició el arribo del país a otra época, favoreció también las condiciones para un nuevo régimen y la aprobación de la Constitución de 1857, pero no se acababa de promulgar cuando se suscita, meses después, el autogolpe de Ignacio Comonfort y los liberales son desplazados del gobierno, hasta el nuevo triunfo de las armas liberales luego de la guerra de tres años. Restaurada la Constitución apenas se alcanzan a celebrar las elecciones presidenciales de 1861, cuando se tiene que afrontar la nueva embestida del partido conservador, la intervención francesa y la imposición de un Emperador.

No quiero pasar por alto la mención de Cosío Villegas en homenaje a esos actores:

“Los hombres de tal época eran eso y sólo eso: ¡hombres! Hombres, sin embargo, de quienes ha dicho admirativamente Antonio Caso que parecían gigantes; pero sus prendas morales e intelectuales, con ser de excepción, no alcanzan a explicar su independencia insobornable. La otra parte de la explicación la da la sociedad que vivían, sociedad que fue creación de ellos. Era una sociedad liberal, creada por liberales, vivida por liberales; una sociedad en que la libertad, lejos de ser la palabra hueca y sin sentido que ha llegado a ser, era una realidad vivida y gozada cotidianamente”.³²

³² *idem.* p. 94.

VII. LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN

La *incompetencia de origen* se corresponde con una figura surgida bajo la vigencia de la Constitución de 1857, sin que se conozca precedente en otros sistemas jurídicos. A ella arriban los juristas mexicanos de aquella época y la polémica de que fue materia es, la más brillante en la historia del derecho mexicano; destacando como sustentantes de las diversas posiciones, por un lado, José María Iglesias y por otro Ignacio L. Vallarta, pero también, otros juristas de renombre tuvieron una posición en torno a la materia.

José María Iglesias fue el catalizador de ese logro, debido básicamente a dos elementos: el primero, la tesis de incompetencia de origen desarrollada por varios precedentes a partir de 1871, magistralmente expuesta, como lo refiere Moctezuma Barragán, por el Ministro Iglesias a través de su ponencia en el célebre caso del amparo de Morelos, que marcó un hito en la jurisprudencia mexicana; el segundo, la elección de 1876, subyaciendo en ambos casos la atribución de la Corte como supremo intérprete de la Constitución, aún en materia político electoral.³³

“En la tesis de la incompetencia de origen, la causa de legitimidad constitucional implicaba, en algunos casos, hacer consideraciones en torno al origen de las autoridades estatales. En la controversia sobre las elecciones realiza-

³³ Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral.- p. 34.- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.- 447 p.

*das durante 1876, es necesario destacar que, al existir un gran número de entidades federativas en estado de sitio, éstas no podían considerarse válidas. La preocupación por juzgar y decidir las controversias constitucionales suscitadas con motivo de las elecciones, resulta ahora importante en relación a los debates sobre el Tribunal Constitucional Electoral”.*³⁴

La *incompetencia de origen* no fue creación de José María Iglesias sino que se había aceptado por la Corte con anterioridad a que este ilustre magistrado la presidiera; durante 1872 y parte de 1873 nuestro más alto tribunal ya había resuelto, por mayoría, varios juicios de amparo en la materia político-electoral y respecto de la legitimidad de las autoridades demandadas. Lo que hizo Iglesias fue perfeccionar dicho criterio, conforme a la corriente doctrinal de la época durante la cual no existía duda de que la Suprema Corte pudiese examinar por medio del juicio de amparo la violación de los derechos político-electorales.³⁵

La incompetencia de origen surge de la interpretación de dos artículos constitucionales, el artículo 16 y el artículo 126, el primero referido en su parte relativa al principio de autoridad competente y el segundo respecto de la supremacía de la Constitución Federal. Iglesias examina que el sentido jurídico del artículo 16 constitucional radicaba en que por autoridad competente debía entenderse aquella que es

³⁴ *idem.* p. 34.

³⁵ *cf.* Motezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral. en el prólogo de Héctor Fix-Zamudio. p. 9.

también legítima, pues la legitimidad era requisito previo a la competencia “*cuando se trata de una autoridad o funcionario que son legítimos, viene después en orden secundario la cuestión de si son o no competentes*”.

Iglesias llegó a la conclusión: para que la persona pueda ser molestada o afectada por una autoridad es requisito que ésta sea legítima, pues de otro modo carece de competencia. Esta última presupone, como condición previa, la legitimidad. En el caso concreto se refería a una autoridad estatal.

De acuerdo con el magistrado Fernando Ojesto, actual Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Iglesias reconoce en su *Estudio* que los conceptos de competencia y legitimidad eran elementos distintos, pero estaban íntimamente vinculados ya que una autoridad debería ser primeramente legítima, para después, en segundo orden, analizar si era competente para determinados asuntos. Los funcionarios o autoridades carentes de legitimidad nunca podrían ser considerados competentes para ninguna cuestión relacionada con un cargo que ejercían sin título legítimo, decía Iglesias que podría haber funcionarios legítimos pero no competentes, pero no podrían ser competentes para asunto alguno los que no fueran legítimos.³⁶

En relación con los colegios electorales, Ojesto cita a Iglesias en cuanto este eminente jurista expresara que el Congreso de la Unión no era superior, como no lo era ningún colegio electoral a los preceptos constitucionales; los colegios electorales no eran árbitros de los destinos del país, pues tenían una

³⁶ Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas.- p.. 295.- México : TEPJF, 2001. 497 p.

obligación precisa, incuestionable, ineludible de acatar lo que establecían las leyes y más aún las constitucionales.

VIII. LOS PRIMEROS AMPAROS

En su primera etapa la *incompetencia de origen* no fue dilucidada por la Suprema Corte. Incluso, en el amparo promovido por Adolfo Mercheyer contra el Juez conciliador de Pachuca, en el que se alegaba que este Juez no tenía nombramiento legal y violaba en su perjuicio el artículo 16 de la Constitución, fue dictado un fallo desestimatorio el 2 de diciembre de 1871, porque, entendió en aquella ocasión la Suprema Corte, que:

*“... los estados en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades de su régimen interior. A los juzgados de Distrito no les toca examinar ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta exigencia sería una violación expresa del artículo 40 del Código de la República”.*³⁷

De entre las primeras controversias jurídicas que ventilaron el tema de la incompetencia de origen, está la cuestión de Querétaro, en 1869 que tenía que ver con un problema relativo a la injerencia de poderes federales. El entonces

³⁷ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. T. II, p. 487. Citado por Cabrera Acevedo, Lucio. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la República Restaurada 1867-1876”.- p. 26.- México : SCJN, 1989.

Gobernador Julio Cervantes se enfrentó a la Legislatura del Estado cuyo desenlace fue la privación del cargo.³⁸

El Gobernador interpuso un amparo representado por el abogado Ignacio L. Vallarta, y obtuvo una sentencia favorable ante un juez de distrito. La Legislatura estatal pidió a la Suprema Corte la revisión de la sentencia. El Procurador de la Nación León Guzmán también impugnó la sentencia del Juez de Distrito presentando un estudio en el que expuso sus razones, de manera que el máximo tribunal revocó la sentencia del juez de distrito.

La Corte falló revocando la sentencia del juez *a quo*; entre otros argumentos, adujo el máximo tribunal para sostener la inadmisibilidad del recurso:

“Considerando: que el remedio constitucional de ocurrir a los tribunales de la federación para pedir amparo contra las leyes y actos de cualquier autoridad, que violen las garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o invadan la esfera de la autoridad federal, tiene la limitación expresa de que sólo se concede a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, que en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los estados, mientras no sea lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras; aún cuando por otra parte, la personalidad del gobernador de Querétaro, en representación del estado, no fuera inadmisibile, como lo es, porque los gobernadores sólo representan al Poder Ejecutivo de los estados, y no a los estados mismos, mucho menos en contra de las legislaturas

³⁸ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 65.

*como se verifica en el presente ocurno. Considerando, igualmente, que a estos obstáculos que se oponen manifiestamente a la admisión legítima del recurso por razón de la persona que lo introduce, se acompañan otros no menos invencibles respectivos a la naturaleza misma de la cuestión sobre la que versa el proceso, y que consiste en la decisión acerca del verdadero carácter de las ocurrencias que tuvieron lugar en Querétaro después de la acusación presentada a la Legislatura contra el ciudadano gobernador; ocurrencias que ocasionaron la desorganización del cuerpo Legislativo y que, por tanto fueron consideradas como un trastorno público en el mismo por el Congreso de la Unión, de cuyo acuerdo debe abstenerse de juzgar la Suprema Corte de Justicia, por que no le corresponde hacerlo en el presente juicio”.*³⁹

Por el contrario, en el caso del amparo promovido por Pablo Solís contra los actos del juez 1º de lo Penal en Mérida, quien mantuvo en prisión al quejoso, concedió la protección de la justicia federal. El motivo de fondo resultaba de la aplicación retroactiva de la reforma a la Constitución yucateca que amplió de dos a cuatro años la duración de los jueces en su cargo.

En otro juicio, el 18 de julio de 1872, se decidió conceder el amparo a Fecunda Romero que promovió contra actos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, por habersele imputado la comisión del delito de lesiones. Para otorgar el amparo la Suprema Corte utilizó el término de “ausencia de jurisdicción legítima”.

³⁹ El derecho, III, pp. 119 y 120. citado por Cabrera Acevedo, Lucio. *op. cit.* nota 37, p. 32.

En amparo promovido por Hermenegildo Feliú contra actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, con motivo de un juicio civil entablado en su contra por pago de rentas, la Suprema Corte sentenció con fecha 11 de Octubre de 1872, que los magistrados de dicho Tribunal no habían sido electos popularmente, según lo establecía la Constitución local, violándose así también los artículos 16 y 109 del pacto federal.

A juicio de Moctezuma Barragán este es el antecedente más importante sobre la interpretación del artículo 16 constitucional y a partir de aquí empiezan a surgir los argumentos jurídicos centrales debatidos después en el caso Morelos. Al resolver, la Suprema Corte de Justicia no compartió los argumentos del promotor fiscal del Estado, quien hizo una interesante consideración en su pedimento:

“La competencia de autoridad a que se refiere la última parte del artículo citado (el 16) constitucional debe tomarse en un sentido estricto haciendo relación a su carácter y nunca a su origen; pues de otra manera habría que entrometerse a juzgar según la legislación peculiar de cada estado los diversos casos ocurrentes, cosa que excede los límites de la jurisdicción federal. Basta que los magistrados cuya competencia se niega hayan sido declarados, como teniendo ese carácter por la legislatura del Estado, y que ésta a su vez haya decidido las cuestiones electorales que provoca el quejoso”.⁴⁰

⁴⁰ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 75.

Contra el tribunal de Querétaro se resolvieron varios casos toda vez que la Suprema Corte consideró que los magistrados de Querétaro, Alfaro y Llata, que formaban parte del Tribunal, no habían sido electos en los términos de la Constitución local, por lo que la presencia de este vicio constituía una incompetencia de origen en cuanto violaba el artículo 16 de la Constitución Federal y vulneraba asimismo el artículo 109 de dicha Ley fundamental que imponía a los estados el deber de adoptar la forma de gobierno representativo, que resultaba infringido si la incompetencia que objetaba el origen de la autoridad, que si los magistrados no eran nombrados por elección popular serían incompetentes.

Esta posición fue reiterada por la Corte al amparar a Juventino Guerra contra el mismo tribunal queretano. En este asunto la Corte hizo un amplio examen sobre lo que debía considerarse como autoridad legítima, autoridad competente, autoridad de hecho, con competencia nula, parcial o total.

Moctezuma hace, también, alusión a tres casos que se presentaron en Yucatán, en los que se resolvió por primera vez la ilegitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, ya siendo Presidente de la Suprema Corte José María Iglesias.⁴¹

IX. EL AMPARO MORELOS

Contra la expedición de la ley estatal de hacienda de 12 de Octubre de 1873, varios hacendados de Morelos

⁴¹ *idem.* p. 77.

pidieron amparo, por violación del artículo 16 de la Constitución de 1857, fundando la procedencia del recurso en los tres puntos siguientes: 1°. Que el C. Vicente Llamas fue electo diputado a la Legislatura del Estado, siendo jefe político de uno de sus distritos, y completó el quórum de los diputados que expidieron la mencionada ley de hacienda; 2°. Que el general Leyva fue reelecto Gobernador del Estado, contra una prohibición expresa de la Constitución particular del mismo, no reformada en los términos que ella prescribió; y 3°. Que aun suponiendo debidamente reformada la Constitución particular del Estado, sería siempre nula la reelección del Sr. Leyva, por no haber reunido los dos tercios de votos, exigidos en la pretendida reforma.

La Corte, al discutir y votar dicho amparo, se dividió en tres fracciones. Una minoría de cuatro magistrados, de la que formó parte Iglesias, sostuvo que el amparo procedía, tanto por la ilegitimidad de la elección de Vicente Llamas, cuanto por la ilegitimidad de la reelección del Sr. Leyva. Otra minoría, compuesta de cinco magistrados, opinó en sentido diametralmente opuesto, que el amparo no procedía por ninguno de los dos motivos expresados. Una fracción de tres magistrados vino a decidir que el amparo no procedía por el primer motivo, y sí por el segundo, adhiriéndose de consiguiente en una de sus declaraciones a la minoría de los cuatro, y en otra a la minoría de los cinco.

Don José María Iglesias reclamó en defensa de su voto, que al resolverse de una manera distinta, en parte por la afirmativa, y por la negativa en parte, el recurso intentado

por los quejosos, se incurrió, a su modo de ver, en una notoria contradicción.

Respecto de la impugnación que se hace a Llamas, Iglesias afirmaba que es una evidencia, que fue electo diputado a la legislatura del Estado de Morelos, siendo jefe político del distrito de Jonatepec del mismo Estado; y que es otro hecho no menos evidente, el de que fue electo contra una prohibición expresa consignada en la Constitución particular del Estado de Morelos. De estas premisas se saca la consecuencia innegable de que la elección de Llamas no se hizo en los términos establecidos por dicha Constitución particular, infringiéndose así lo prevenido expresamente en el artículo 41 de la federal. A la vez se infringió también el artículo 109 de la ley fundamental, por ser claro que no puede sostenerse el que en un Estado está adoptada la forma de gobierno republicano, representativo, popular, cuando ni siquiera es acatada su Constitución particular, principalmente en la materia relativa a elecciones, único acto en que el pueblo ejerce su soberanía, y en lo que se encarna el espíritu democrático de nuestras instituciones. Y es un principio salvador, sin el que se convertiría en letra muerta la existencia de la Federación, que cuando en los Estados se infringen artículos claros, expresos, terminantes, preceptivos, de nuestra Carta fundamental, se impone a la Corte de Justicia la obligación de corregir semejantes desviaciones mediante la concesión del amparo contra actos o leyes que violan las garantías individuales por falta de legitimidad atribuible a las autoridades que han quebrantado a la vez los preceptos de ambas constitucio-

nes. Procedía, pues, el amparo por la falta de legitimidad del Sr. Llamas, como diputado.

En cuanto al punto relativo al impugnado Gobernador Leyva, el caso es complicado. El artículo 66 de la Constitución del Estado Morelos, de 1870, prohibió la reelección del Gobernador hasta después de cuatro años de concluido su período. A consecuencia de tal prohibición, y mientras ese artículo 66 estuviera vigente, dicha persona no podía ser reelecta sin infracción patente del enunciado precepto constitucional.

X. EL ESTUDIO DE IGLESIAS

José María Iglesias fue uno de los liberales más consecuentes e íntegros de la generación de la Reforma. Su formación era de las más sólidas y como jurista pocos como él destacaban, a pesar de que sus contemporáneos fueron también abogados brillantes.

Es tan amplia su biografía que aquí no puede describirse sin desviar el objeto de este ensayo. Siendo el trabajo de Javier Moctezuma Barragán uno de los más completos que se hubieran escrito, de este autor provienen los datos de la trayectoria de Iglesias.⁴²

Al triunfo de la revolución de Ayutla, Iglesias participó en varias tareas en el gobierno de Ignacio Comonfort. No fue miembro del Congreso Constituyente de 1857, pero participó externamente en la elaboración de proyectos legales. Al finalizar el año de 1857, Don José María

⁴² *ibidem*. p. 27 y siguientes.

fue nombrado ministro de Hacienda y se le encargó la ejecución de la política relativa a la deuda externa.

Luego del golpe de estado de Comonfort tomó partido por el bando que significaba el apego a la legalidad y a su heraldo, Don Benito Juárez. Cuando triunfa el grupo liberal, luego de la guerra de tres años, Iglesias fue invitado a formar parte en el gobierno de Juárez, específicamente en el Ministerio de Hacienda cuyo titular era Guillermo Prieto.

Al suscitarse el conflicto de la intervención francesa, prescindiendo de cuestiones familiares, acompañó a Juárez por todo su itinerario, donde con Sebastián Lerdo, formaron el triunvirato de Paso del Norte. Y, así, durante 4 años, dice Moctezuma, compartieron la misma mesa y el mismo techo, por lo que llegaron a conocerse muy bien en el transcurso de esta peregrinación en la que juntos sufrieron persecuciones, penurias y enfermedad.

Una vez restaurada la República, Juárez recupera la Presidencia de la República y designa a José María Iglesias como Ministro de Hacienda donde pudo organizar el caos de las finanzas nacionales, pero renunció al poco tiempo por motivos de salud. Fue electo como diputado y jefe del Partido Liberal en la Cámara. Volvió nuevamente al gobierno en 1868 como ministro de Gobernación.

En este cargo, pese a la importancia de los puestos y tareas que desempeñó en años anteriores, don José María pudo desplegar a plenitud todas sus facultades, su energía y su intransigencia frente al quebrantamiento de la ley. Asumió el cargo bajo la convicción de que la Suprema Corte era un poder político encargado de inter-

prestar la Constitución, situado a la altura misma de los otros poderes.

Sus argumentos sobre la *incompetencia de origen* en los amparos que le correspondió resolver vienen concentrados en su *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia* y es elocuente la forma como desarrolla argumento tras argumento para llegar a conclusiones que permitieron a la Corte sentar la tesis referida. Dicho Estudio fue escrito 1874, con posterioridad a que el asunto se decidiera como un alegato frente a las críticas que recibiera el sentido del amparo. Iglesias no era un abogado común y corriente sino un brillante jurista, que estaba al día de la producción doctrinal de los constitucionalistas franceses y los norteamericanos de la época. Reconocer lo anterior no va en demérito de los otros juristas que sostuvieron distintos puntos de vista, Vallarta entre ellos. Por otra parte, la solvencia y seriedad de Iglesias no admitían actitudes extravagantes como se le quiso imputar.

Iglesias examina que el sentido jurídico del artículo 16 constitucional radicaba en que por autoridad competente debía entenderse aquella que es también legítima, pues la legitimidad era requisito previo a la competencia

A lo largo del ensayo se expone el alegato. En principio, frente al señalamiento de que al juzgar mediante el juicio de amparo los actos de las autoridades de un estado se comete una intromisión violatoria de la soberanía de éste, aparece la réplica:

“Entre las restricciones que limitan la soberanía de los Estados, según prevención expresa de la Constitución de 1857,

*se encuentran dos que caen de lleno bajo la competencia de la Corte de Justicia. Ambas las encontramos consignadas en las fracciones 11 y 31 del artículo 101 del Código citado. Allí se concede el recurso de amparo por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal”.*⁴³

*“La primera de esas prevenciones es tan absoluta, que no admite ni consiente excepción de ningún género en su aplicación. Si el amparo se concede por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, es evidente que se concede por leyes ó actos de las autoridades de los Estados que violen tales garantías, y evidente asimismo que se concede contra todas las leyes y contra todos los actos que impliquen esa violación. No hay acto, no hay ley alguna atentatorios a las garantías individuales, por los que deje de proceder el amparo. Y como el amparo se otorga por los tribunales de la Federación, a cuya cabeza se encuentra la Corte de Justicia, no cabe duda en que la Corte es competente para otorgarlo contra cualquier acto, contra cualquiera ley, de cualquiera autoridad, en que á juicio de ese alto tribunal las garantías individuales hayan sido violadas”.*⁴⁴

Y continúa con su alegato:

⁴³ Iglesias, José María. Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia. p. 141.

⁴⁴ *idem.* p. 141.

*“Como desarrollo de este tema, hay necesidad de insistir en que, siempre que de violación de garantías individuales se trate....el amparo procede contra las leyes y los actos de las autoridades de los Estados que violen dichas garantías, sin que pueda servir de obstáculo la consideración de que esos actos o esas leyes conciernan al régimen interior de los Estados, en el que son estos soberanos y libres, porque entonces vendría a establecerse una excepción en contra del primer precepto constitucional, que no la admite de ningún género. O en términos más precisos: los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; siempre que sus leyes o actos no violen las garantías individuales, puesto que en caso de violarlas, su soberanía cesa, anteponiéndosele a la vez los derechos del hombre y el vínculo federativo, según los principios de nuestra carta fundamental”.*⁴⁵

Iglesias sigue hilando su argumentación ahora para combatir el argumento de la soberanía de los estados su- puestamente afectada por la intervención de los órganos federales: como lo mandata el artículo 41 de la Constitu- ción, los Estados cuentan con una soberanía pero sólo por lo que respecta a su vida interior, en los términos estable- cidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal. Los estados tenían como prohibición adoptar para su régimen interior, una forma de gobierno que deje de ser republicana, representativa, o popular, bastando la infracción de uno de estos requisitos,

⁴⁵ *ibidem.* p. 142.

y con mayor razón la de dos, y con mayor razón la de los tres, para justificar la intervención de quien esté competentemente autorizado a remediar la situación, que corresponde única y exclusivamente a los poderes de la Unión, a cada uno en la órbita de sus atribuciones.

“Dos eventualidades distintas, afirma Iglesias, pueden presentarse para que el mencionado artículo 41 resulte infringido. Una es la de que la Constitución particular de un Estado contraviniera a las estipulaciones del pacto federal, lo que sucedería en los casos ya puestos por vía de ejemplo, de establecimiento de la monarquía, de formación de un gobierno hereditario, o en otros análogos. En semejante evento, la contravención a las estipulaciones del pacto federal estaría en la misma Constitución particular del Estado; y por más soberano que este sea, su soberanía no alcanzaría a tanto, y los poderes de la Unión tendrían pleno derecho para intervenir de la manera que fuese bastante eficaz, a fin de que quedase respetado el Código fundamental del país”.

“Consistiría la segunda eventualidad, en que no contraviendo en nada la Constitución particular de un Estado a las estipulaciones del pacto federal, se faltase por sus poderes a la obligación que tienen de que por su medio ejerza el pueblo la soberanía que le compete, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y por la particular del Estado. Nunca sería más patente tal imposición, que en todo lo relativo a los actos electorales, que son, sin disputa, los que de preferencia comprende el artículo 41 de la Constitución Federal, puesto que en ellos es en los úni-

*cos en que el pueblo ejerce su soberanía, y puesto que en ellos es en los que más importa, por lo mismo, que esa soberanía se ejerza en el Estado en los términos establecidos por su Constitución particular”.*⁴⁶

Invoca la garantía federal en cuanto es obligación de la autoridad federal la de asegurar la vigencia de la forma republicana y democrática de gobierno:

“...Por más que un Estado sea soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del Estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos por el Código político que se ha dado, infringiéndose así el artículo 41 de la Constitución Federal, y poniéndose a los poderes de la Unión en la necesidad de ejercitar el derecho que les confiere el artículo 109, para restablecer en el Estado la forma violada de gobierno republicano, representativo, popular”.

“A los preceptos citados agrega otro más, el 126, cuya parte final dice que la Constitución Federal es la ley suprema de toda la Unión. A nadie en consecuencia es lícito infringirla, sin que para hacerlo valga soberanía alguna. La de los Estados, pues, desaparece, cuando infringen los artículos 109 y 41 de la Constitución Federal, no importando nada que lo

⁴⁶ *ibidem*. pp. 143 y 144.

*hagan por medio de declaraciones o decisiones de sus colegios electorales”.*⁴⁷

Muy importante en el estudio de Iglesias es la precisión efectuada por el ilustre jurista para refutar el insidioso señalamiento que se le endilgó, en ese momento y luego con posterioridad, de que la Corte al tachar como ilegítima a alguna autoridad, ello tendría un efecto *erga omnes*, es decir que su tesis tenía el efecto de excluir o destituir a dicha autoridad.

*“La Corte, a quien está prohibido hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que motivare un amparo, se ha limitado y ha debido limitarse, al concederlo por incompetencia fundada en la ilegitimidad de la autoridad de un Estado, a consignar este considerando como el fundamento esencial de su sentencia, sin hacer en su parte resolutive la declaración general que le está prohibida. Ni una, ni muchas sentencias de amparo, en el número que se quiera, pronunciadas concediéndolo por el propio fundamento de ilegitimidad, separan de su puesto a la autoridad considerada como ilegítima, ni emplean en su contra otra arma que la del prestigio moral de un fallo dictado por el primer tribunal del país”.*⁴⁸

Y agrega:

“No, jamás incurrirá la Corte en el absurdo de creer que está en su caprichoso arbitrio considerar y declarar la ilegitimidad

⁴⁷ *ibidem*. 144 y 145.

⁴⁸ *ibidem*. p. 148.

de las autoridades de los Estados. Ni siquiera presumirá nunca que cabe en sus facultades tomar en cuenta las ilegitimidades de todo género de que aquellas puedan adolecer. Lo que se presenta con el carácter de regla general, es por el contrario una excepción, limitada a un solo caso”.

“La doctrina de la Corte se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando está funcionando sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas: o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ellas no se ha procedido en los términos establecidos por las constituciones particulares de los Estados en materia electoral. Aunque por vía de explicación se ponen aquí tres casos distintos, en realidad están reducidos a uno solo, que es el de infracción de la Constitución Federal, porque ésta se infringe cuando faltan las elecciones debiendo haberlas; o cuando se viola la Constitución particular de un Estado en materia electoral”.

“¿Qué tiene de alarmante semejante doctrina, para las autoridades que no adolezcan de los vicios expresados? Las que hubieren sido nombradas por el voto popular en las elecciones celebradas al efecto, sin infracción alguna de la Constitución particular del Estado ni de la federal, están bien seguras de que la Corte se atreva nunca a declararlas ilegítimas. Las únicas que pueden estar justamente alarmadas, son las que hayan asaltado el Poder por medio de la usurpación; las que tengan en su conciencia el remordimiento de deber su elevación a títulos falsos e ilegítimos. La existencia

*de la alarma será, por lo tanto, un síntoma bien marcado de falta de legitimidad. Las autoridades que se consideren verdadera emanación del pueblo, permanecerán tranquilas: no así las ilegítimas y usurpadoras. Por el grado de su exaltación podrá conocerse la inestabilidad de sus atribuciones”.*⁴⁹

Una lectura equivocada de Iglesias llevó a considerar que la tesis sobre la ilegitimidad, llevaría al desconocimiento de la autoridad de la que emanaba el acto impugnado en el amparo y, por ende, a su separación del cargo, siendo que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo concretaba los efectos de la resolución a declarar o no la inconstitucionalidad en el caso específico.

Iglesias, en su documentado Estudio, resume los puntos debatidos en los siguientes términos:

- 1°. *Que con arreglo al artículo 16 de la Constitución Federal, el recurso de amparo procede por incompetencia nacida de la legitimidad de las autoridades de los Estados.*
- 2°. *Que la Corte de Justicia, con excepción solamente de una bien pequeña minoría, ha acabado por fijarse, después de varios fallos contradictorios, en que puede tomar en consideración tal legitimidad siempre que dependa de infracciones de la Constitución Federal.*
- 3°. *Que conforme a varios artículos de ésta, el amparo procede en todo caso de violación de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales.*

⁴⁹ *ibidem*. p. 150 y 151.

- 4°. *Que la soberanía de los Estados tiene, entre otras limitaciones, la de no poder adoptar una forma de gobierno que no sea republicano, representativo, popular.*
- 5°. *Que igualmente tiene la limitación de no poder ejercer el pueblo su soberanía, lo cual hace precisamente en las elecciones, sino en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.*
- 6°. *Que si son infringidos los artículos 41 y 109 de la Constitución Federal, viene para los poderes de la Unión la obligación indeclinable de no permitir semejante violación de nuestra Carta fundamental.*
- 7°. *Que no debe confundirse la soberanía de los Estados con la existencia de autoridades ilegítimas y usurpadoras.*
- 8°. *Que el Congreso y el Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del deber que les impone el citado artículo 109, han reconocido o desconocido repetidas veces la legitimidad de las autoridades de los Estados.*
- 9°. *Que en caso de constituir una verdadera duda constitucional, el punto sobre competencia de la Corte para examinar esa legitimidad, a la Corte misma es a quien le incumbe resolver la duda, como último intérprete de la Constitución en negocios judiciales.*
- 10°. *Que la Corte, ni al examinar la legitimidad de las autoridades de los Estados, ni en ningún otro caso, hace declaración alguna general, aunque tenga necesidad de consignar los fundamentos de sus fallos en los considerandos de sus sentencias.*

- 11ª. *Que no debe causar alarma la doctrina sentada por la Corte, puesto que se reduce a consignar el principio de que cabe en sus atribuciones desconocer como legítimas a las autoridades de un Estado, cuando funcionan con infracción de la Constitución Federal.*
- 12ª. *Que a juicio del que suscribe, el amparo de Morelos procedía, por el doble motivo de falta de legitimidad en el diputado Llamas y en el gobernador Leyva, puesto que en la elección del uno y en la reelección del otro, la Constitución Federal había sido infringida.*
- 13ª. *Que en los Estados Unidos, la teoría y la práctica están conformes en considerar, como se ha hecho en este opúsculo, la soberanía de los Estados y las facultades de la Corte de Justicia.*

XI. EL ENTORNO HISTÓRICO

Según lo recoge la historia, Juárez, Lerdo e Iglesias, habían sido amigos y correligionarios. Padecieron juntos los avatares de la guerra contra la intervención imperial, incluso, se les llegó a conocer como el triunvirato de Paso del Norte, porque durante esos momentos difíciles eran los líderes del gobierno legítimo que dirigían la lucha contra la usurpación. Todos los días los tres convivían juntos en ese remoto villorrio y compartían la misma mesa, lo cual los identificó profundamente. Al triunfo de la República, Juárez asumió el cargo que nunca había perdido y Lerdo de Tejada fue electo Presidente de la Suprema Corte y casi inmediatamente pidió licencia para ocupar un cargo en el gabinete juarista.

Lerdo, en el año de 1870 renunció a su cargo en el Ejecutivo y se opuso a la reelección de Juárez y durante el año de 1871, estuvo en campaña contra los otros dos candidatos que eran el propio Benito Juárez y Porfirio Díaz. Lerdo que al renunciar había retornado a su cargo de Presidente de la Suprema Corte, no tuvo ningún impedimento para, simultáneamente, desempeñar sus elevadas funciones judiciales y falló como integrante de la Suprema Corte en un alto número de casos al mismo tiempo que desarrollaba su tarea política.

Juárez no tuvo ningún problema para ganar las elecciones. Luego de su derrota Lerdo continuó siendo Presidente de la Suprema Corte, considerando que su cargo le daba derecho a terminar el período que concluía en 1873. Ese puesto le permitía sustituir al Ejecutivo en caso de falta absoluta de éste, como lo estipulaba la Constitución Federal de 1857. Es equivocado, como algunas veces se ha señalado, que el Presidente de la Corte fuera, a la vez, Vicepresidente de la República, pues este cargo no existía en dicha Ley Fundamental. El 18 de julio de 1872 fallece Don Benito Juárez y es sustituido como Presidente interino por Lerdo de Tejada. En las elecciones celebradas en octubre de 1872, figuran el propio Lerdo y Porfirio Díaz, logrando el primero una elevada votación equivalente al 92.3% de los sufragios, mientras Porfirio sólo obtuvo el 6%.

La victoria de Lerdo produjo el levantamiento encabezado por Porfirio Díaz pero fue derrotado.

Entretanto, José María Iglesias fue electo y declarado Presidente de la Corte el 15 de mayo de 1873, sus contrincantes habían sido Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz, quien participó en la elección sin impedimento pues en términos de la

Constitución no se requería ser abogado titulado para ser electo en dicho cargo. Sólo la ambición de Díaz por estar en la antesala de la Presidencia de la República lo llevó a postularse.

La Suprema Corte durante la Presidencia de Iglesias continuó aplicando la tesis de la incompetencia de origen, contra la convicción del Presidente Lerdo de Tejada. Ello generó choques entre los poderes judicial y ejecutivo que llevaron a Iglesias a presentar su renuncia, sobre todo a raíz de que Lerdo promovió y logró fuera aprobada con fecha 18 de mayo de 1875, una ley que prohibió a la justicia federal intervenir en las decisiones de los colegios electorales, bajo severas penas, de manera que no cabría revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad de un funcionario electo ya fuera de la Federación o de los estados.⁵⁰

XII. LA CUESTIÓN PRESIDENCIAL DE 1876

En 1876, dice Fernando Ojesto, al realizarse los comicios presidenciales, un importante número de electores se abstuvo de votar en por lo menos nueve estados; las elecciones se hicieron mediante la eliminación de las autoridades constitucionales, bajo la presión de los comandantes militares, los fraudes, las suplantaciones, la corrupción y los abusos de todo género se presentaron en una escala de notorio escándalo, la opinión pública era de que no había habido una elección conforme a derecho.⁵¹

⁵⁰ Cabrera Aceveda, Lucio. *op. cit.*, nota 37, p. 118.

⁵¹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. "Evolución de la Justicia Electoral en México".- p. 296.- En: *Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas*. México : TEPJF, 2001. 497 p.

El 16 de septiembre de ese año, continúa Ojesto, se iniciaron las sesiones del Congreso para hacer el cómputo de los votos electorales, y después de una espera prolongada cuyo propósito era diluir la crisis, el 26 de septiembre se expidió el decreto que declaraba válida la reelección de Lerdo de Tejada. José María Iglesias desconoció la legitimidad de la declaración sobre las elecciones realizadas por el Congreso y se separó de la Corte, aclarando que esto no implicaba su renuncia. En la Corte algunos ministros se separaron en los mismos términos que Iglesias y se acordó suspender el ejercicio de las funciones de la Corte hasta que se restableciera el orden constitucional.⁵²

La pretensión de Iglesias era la de llevar a cabo una nueva elección; entretanto, se erigió en Presidente interino de la República. Porfirio Díaz, manteniendo su actitud golpista, pretendió llegar a un acuerdo con Iglesias, quien advirtió que se trataba de utilizarlo para que el rebelde de Tuxtepec consumara sus ambiciones, pero al romperse cualquier entendimiento, Porfirio buscó eliminar del mapa político a los seguidores de la causa de la legalidad que abanderaba Iglesias; entre otros, a Guillermo Prieto, Felipe Berriozábal, Francisco Sosa y Justo Sierra. Prieto había dicho que al lado de Iglesias estaba “la majestad del derecho reclamando su imperio; del otro, el hecho brutal de la fuerza”.⁵³

Porfirio Díaz asumió el poder por la fuerza de las armas, en tanto Iglesias fue objeto de persecución que lo obligó a abandonar el país. En el exilio redactó *La cues-*

⁵² *idem.* p. 296.

⁵³ Moctezuma Barragán, Javier. *op. cit.* nota 33, p. 38.

ción presidencial en 1876, donde quedó constancia de los trágicos acontecimientos que condujeron a Porfirio Díaz al poder, a través del camino de la ilegalidad.⁵⁴

XIII. EL CONTRAPUNTO DE VALLARTA

Ignacio L. Vallarta había tenido una brillante participación en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde representó al Estado de Jalisco. Al retornar a éste, fungió como Secretario de Gobierno del coronel Pedro Ogazón, quien desempeña el cargo, primero, como sustituto y luego como Gobernador electo. Ogazón se vio obligado varias veces a pedir licencia para combatir a Manuel Lozada, tocando a Vallarta fungir como Gobernador en su ausencia. A fines de 1863, es designado por Juárez nuevamente como Gobernador y comandante militar para sustituir al general José María Arteaga, quien se niega a entregarle el cargo. Fue víctima de la persecución de éste, por lo que Vallarta se ve obligado a salir del país para retomar en el año de 1865.

Reintegrado a Guadalajara se dedica al estudio y a ejercer su función de abogado.

Vallarta había sido invitado en 1868 por el Presidente Juárez para fungir en su gabinete como Secretario de Gobernación, cargo que ocupó por poco tiempo debido a rivalidades con Sebastián Lerdo de Tejada. Este último había sido electo Presidente de la Suprema Corte y luego, previa licencia concedida, se integró como Secretario de Relaciones Exteriores.

Vallarta intervino en la cuestión de la incompetencia de origen como abogado postulante y, luego, como Presi-

⁵⁴ *idem.* p. 39.

dente de la Suprema Corte de Justicia; sus razonamientos expresados en su escrito de 6 de agosto de 1869 fueron los siguientes:

“La Constitución de la República, que quiso ahogar en su cuna el espíritu revolucionario, que quiso que la ley y no la fuerza dirimieran los conflictos entre el poder de la Unión y el poder de los estados, facultó al Poder Judicial Federal para que fallara desde la primera instancia las controversias «en que la Unión fuere parte». El Estado de Querétaro, agraviado en su independencia por el acuerdo de 31 de mayo, está en su perfecto derecho para traer ante este tribunal a la Unión, sosteniendo él, por su parte, que no cumplirá una ley, un acuerdo anticonstitucional, y pidiendo al Tribunal que declare nulo y de ningún valor ese acuerdo”.

“El gobernador de un estado, en su calidad oficial, es su representante legítimo para venir a litigar defendiendo los intereses políticos de ese estado. Si nuestra ley carece de un precepto terminante que esa doctrina funde, me anticiparé a mis posteriores demostraciones, diciendo que esa doctrina está sin contradicción aceptada por los publicistas que han escrito a la luz de una ley constitucional igual a la nuestra. —Asuit, dice Kent, by or against the governor of a state in his official capacity is a suit by or against the state in the meaning of the constitution—. Anticipo estas indicaciones para fundar desde ahora el recurso que entablo”.

“Las breves consideraciones que dejo expuestas y las demás razones que prometo en tiempo alegar me hacen con-

*cluir pidiendo a la Sala, en nombre del ciudadano gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, que siendo el caso presente una controversia entre ese estado y la Unión, sobre la constitucionalidad de los acuerdos del Congreso del 8 y 31 de mayo próximo pasado se sirva, sustanciándola conforme al artículo 98 de la Constitución, resolver que son anticonstitucionales esos acuerdos y, como tales, nulos y de ningún valor, según lo previene la misma Constitución en su artículo 126”.*⁵⁵

El 11 de agosto amplió Vallarta su petición a nombre del gobernador Cervantes. Entre varios puntos expuso los siguientes:

“He comenzado asegurando, sin ambages, que la suspensión de la ejecución de los acuerdos de 8 y 31 de mayo es necesaria e indeclinable, y esto en tanto grado, que sin ella este juicio muere antes de nacer, esta controversia desaparece, no porque la ley la resuelva, sino porque la fuerza de las armas le da fin. Pocas y sencillísimas reflexiones ponen en alto relieve esos importantísimos asertos. Ejecutado el acuerdo de 31 de mayo, sobre todo, la fuerza federal que existe en Querétaro tiene que ponerse a disposición del gobernador nombrado ilegalmente por la llamada Legislatura, hacer efectivas sus órdenes, cumplir el titulado y, en consecuencia, arrancar el Poder Ejecutivo al ciudadano Julio María Cervantes. Y hacer todo esto, es prejuzgar esta controversia antes de estar sustan-

⁵⁵ Periódico El Siglo XIX, 18 de agosto de 1869. Apud, Tamayo. p. 89, citado por Cabrera Acevedo, Lucio. *op. cit.* nota 37, p. 33.

ciada. En el instante mismo en que el gobernador Constitucional, por quien yo abogo, deje de serlo, acaba su personalidad en este juicio, porque no es ya el legítimo, el oficial representante del Estado de Querétaro, y absurdo sería sin parte legítima proseguir el juicio. El gobernador nombrado por la llamada Legislatura bien se cuidaría de no apersonarse en él para sostener la inconstitucionalidad de la intervención que Querétaro está sufriendo; la Legislatura, que tampoco lo haría y que nunca sería parte en este juicio, aunque quisiera serlo, lo mismo que no lo es la minoría disidente de ella, no se podrían llamar a continuar la controversia. Y como menos pueden representar al estado ante los tribunales federales, ni el Poder Judicial de Querétaro, ni sus autoridades administrativas inferiores, ni sus simples ciudadanos, consecuencia necesaria, indeclinable, de la no suspensión de los acuerdos del Congreso, sería que esta controversia fuera imposible, imposible la aplicación del artículo 98 de la Constitución. No se alcanzaría el objeto de la ley, se la infringiría con deliberado propósito, si al comenzar la controversia se despojase al que la promueve de la personalidad oficial que necesita para seguirla. Esta argumentación, estas consideraciones que con todas sus fuerzas apoya la filosofía del artículo 98 de la Constitución, valen cuanto valer pudiera la ley orgánica que ordenara terminantemente la suspensión de la ejecución del acuerdo de inconstitucional acusado”.

“A esas razones de apremiante peso se pueden añadir otras que a la misma demostración conspiren. El objeto de la controversia es determinar la conformidad o inconvinción de la ley o acuerdo en un caso especial, reclamado con las

*prescripciones constitucionales: si el Poder Judicial, con conocimiento de causa, juzgando resolviera que ese acuerdo es anticonstitucional, por el mismo hecho, como necesaria consecuencia del artículo 126 de la Constitución, quedaría nulo y de ningún valor por lo relativo al caso objeto de esta controversia: absolutely null and void, as bein against the constitution, como dicen los publicistas americanos exponiendo estas importantísimas teorías del derecho público, que es común a nosotros y a ellos”.*⁵⁶

Después agregó algo más que ilustra sus conocimientos del derecho estadounidense:

“La República vecina, modelo de donde nuestra Constitución se tomó, aspirando para México el grado de prosperidad a que aquel pueblo feliz ha llegado, así ha entendido y así ha aplicado su precepto constitucional. Ni se comprende cómo pudiera ser de otra manera. Desde el año de 1871 una ejecutoria resolvió que no se cumpliría por el Poder Judicial una ley que le daba atribuciones no judiciales, y el cumplimiento de la ley, suspenso primero, le fue negado después cuando se resolvió que esta ley era anticonstitucional y, por tanto, nula y de ningún valor. Desde entonces en aquellos tribunales ha quedado inviolable la práctica, como la razón pura lo exige, de no prejuzgar o promover controversia en que de la constitucionalidad de la ley se trata, permitiendo que se consumen hechos cuya irreparabilidad hiciera ilusoria la nulidad que después se declarara contra la ley anticonstitucional”.

⁵⁶ *idem.* pp. 33 y 34.

*“Agravio haría a la ilustración de esta muy respetable Sala, si registrando los anales judiciales de los Estados Unidos, le citara una y otra ejecutoria, en que en respeto de la Constitución se ha mandado suspender el cumplimiento la ley de anticonstitucional acusada, hasta que se resuelva si lo es o no. La pura razón persuade de que dejar consumado un acto irreparable para después llenar el deber constitucional de declararlo nulo, es hasta insensatez, si no se quiere llamar violación de ese deber, infracción de la Constitución”.*⁵⁷

Continuó Vallarta su exposición así:

“Y si un juez de Distrito puede suspender en un caso dado la ejecución de una ley, cuando las garantías del individuo lo exigen, ¿no podrá el primer Tribunal de la Nación decretar la suspensión de un acuerdo cuando la naturaleza del juicio, la filosofía del precepto legal, los intereses políticos de un estado y hasta la conservación del orden constitucional lo exigen? por falta de ley orgánica del artículo 98 ¿no bastará la analogía, la igualdad de razones, para fundar esa suspensión en el texto de aquellas leyes que de casos semejantes se ocupan?”

“Podría ampliar mis razonamientos invocando la fracción I del artículo 97 de la Constitución que faculta al Poder Judicial Federal para conocer de las controversias que se susciten sobre cumplimiento de las leyes federales, y conciliando ese precepto con el del artículo 98 y el 126 deducir de su legal concordancia, que no puede esta Sala, violando la Constitución, permitir que se cumpla irreparablemente un

⁵⁷ *ibidem.* p. 34.

*acuerdo reclamado como anticonstitucional antes que una sentencia no lo absuelva de esa imputación. Podría sostener que el repetido acuerdo, además de infringir el artículo 116 de la Constitución, conculcando la independencia de los estados, violó también las fracciones XIII del artículo 85, invadiendo las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión, convirtiendo al Congreso en entidad administrativa, haciendo de la fuerza pública un juez ejecutor, y podría yo sostener todo esto con el fin de en tangible evidencia la anticonstitucionalidad de aquel mal inspirado acuerdo”.*⁵⁸

Según se advierte, en el tema de la *incompetencia de origen* van subsumidos, en síntesis dos cuestiones capitales: la cuestión federal ¿hasta dónde llega la competencia de los estados? ¿cuál es el alcance de su autonomía y de su soberanía interna para efectos de que un órgano federal pueda cobrar ingerencia en sus asuntos y calificar la validez de su origen?, así como el problema de si el principio de autoridad competente que establecía el artículo 16 de la Constitución de 1857, podía sostener la tesis de la *ilegitimidad de origen*. Por ello la importancia que tales temas fueran ventilados por los grandes juristas de aquella época y que tanta significación hubieran tenido en nuestra historia constitucional.

Basta leer, responde Vallarta, el artículo 117 de la Ley Fundamental, y saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sola sílaba que dé al Poder Judicial Federal la facultad expresa de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales, consideran-

⁵⁸ *ibidem*.

do que dicho artículo dice que “las facultades que no están expresamente contenidas por esta Constitución a las autoridades federales se entienden reservadas a los Estados”.⁵⁹

Rechaza que él hubiera querido sostener que los Estados tengan la soberanía, aquel que el derecho de gentes reconoce a las naciones independientes, lo que sostiene es que además de las prohibiciones que tienen los Estados en un régimen federal, los poderes federales no pueden crear otras nuevas prohibiciones para restringir más la soberanía que la ley fundamental dejó a los Estados.

Discrepa de la tesis de Iglesias en cuanto no es verdad que la forma de gobierno representativa, popular, se pierde cuando en un Estado se comete alguna irregularidad en el nombramiento u organización de sus poderes: es falsa la creencia de que cuando una constitución local se ha violado bajo estas hipótesis, por los poderes locales, surge la competencia de las autoridades federales de proveer de castigo o remedio a esa violación.

Y argumenta:

“Mucho tiempo hace que entre nosotros se ha invocado el artículo 109 de la Constitución para mantener la ingerencia de la autoridad federal en el régimen interior de los Estado, so pretexto de que éstos atentan contra la forma de gobierno

⁵⁹ Vallarta, Ignacio. Obras completas. Cuestiones constitucionales. Votos que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables resueltos por este Tribunal desde mayo de 1878 a septiembre de 1879. Tomo primero, p. 114.- México : Im. de J. J. Terrazas, 1894, Tercera edición f facsimilar por Porrúa, 1989.

*republicano, representativo popular. La interpretación que se da a este artículo en un sentido que legitima todas las invasiones federales en la soberanía local, no es aceptable ni compatible con otros textos constitucionales. Desde 1870, cuando tuve la honra de defender la soberanía atacada de Jalisco, dí satisfactoria respuesta a esta argumentación... ”.*⁶⁰

Cita a Madison quien en el Federalista, con argumentos propios del federalismo original, arguye respecto del artículo 4º (correspondiente al artículo 109 de la Constitución de 1857), que la autoridad federal no se extiende más que a garantizar la forma republicana de gobierno, lo que supone que hay un gobierno preexistente de esta forma de gobierno que debe ser asegurado; en tanto esa forma republicana se conserve en los Estados, ella debe ser afianzada por la Constitución; los Estados pueden alterar sus constituciones y adoptar otras formas de gobierno republicanas y tienen el derecho de pedir para estas la garantía federal. *La única restricción que se les impone, es que no cambien sus constituciones republicanas por las antirrepublicanas.*

Aquí la tesis de la incompetencia de origen se perfila dentro de una concepción de acuerdo con la cual los poderes federales velarían porque las entidades federadas mantuvieran el régimen republicano, representativo y popular y que ello facultaba a la Corte a traerlo a su seno, mediante el juicio de amparo, para conocer de las violaciones a este precepto. Una vez que se fueron polarizando

⁶⁰ *idem.* p. 117.

las posiciones y adquiriendo identidad, se advierte la naturaleza de la tesis contraria a la incompetencia de origen, en cuanto Vallarta sostiene que la intervención federal es violatoria de la esfera de poderes propia de los estados, conforme les fue otorgada por la Constitución.

La apelación al sistema norteamericano reviste una gran importancia, tanto por la similitud de la forma de gobierno como por el impacto que tuvo en nuestro medio la evolución del país del norte. La polémica recoge los cambios. Vallarta invoca a los glosadores del federalismo originario: Madison, Story, Paschal y Calhoun, que en su país se alinearon a la tesis de que los estados que concurren a Filadelfia no perdieron su soberanía y sólo habían cedido una porción de atribuciones para instituir la “Unión perpetua”. El que más influyó fue John C. Calhoun, político y abogado, cuyo discurso en torno al tema que los estados conservaron el derecho a separarse del pacto federal y que las legislaturas estatales podían ejercer la prerrogativa de la “anulación”, es decir que las leyes emanadas del Congreso de la Unión, podían ser invalidadas y carecer de eficacia normativa, dentro de la jurisdicción de su estado, si se estimaban perjudiciales para los intereses de dicho Estado.

Por eso la alusión que de Calhoun hace Vallarta es significativa como se desprende de su voto:

“Creo que después de lo que acabo de leer y que no he visto satisfactoriamente impugnado, puedo, autorizado con los nombres de Madison, Calhoun, Story y Paschal, negar que el artículo 109 de la Constitución tenga ese altísimo senti-

miento que se le da, y en virtud del cual pudiera el poder judicial federal ir hasta calificar la legitimidad de las autoridades locales”.

*“El artículo 41 es aún menos a propósito para obtener este resultado. El lejos de negar, establece la soberanía local; él marca dos órbitas dentro de las dos soberanías que proclama, la federal y la estatal, órbitas perfectamente independientes; él lejos de autorizar las colisiones entre esos poderes, permitiendo que el federal entre en el régimen interior de los Estados, las previene y las prohíbe, mandando que ese poder federal se ejerza en el caso de su competencia, es decir, según las atribuciones y facultades que expresamente le da la Constitución federal y ordenando también que el poder de los Estados no traspase los límites que la misma constitución le fijó, sino que ejerza sus atribuciones en los términos respectivamente establecidos por esa Constitución y las particulares de los Estados, las que no pueden autorizar la invasión del poder local en la órbita federal. Y siendo esto cierto, como creo que lo es, el artículo 41 no sólo no autoriza la teoría que combato, sino que prohíbe al poder judicial federal investigar la legitimidad de una autoridad local, porque esta investigación no es caso de su competencia, supuesto que para ello no tiene facultad expresa; condición esencial según el artículo 117, para que el poder federal pueda hacer algo que restrinja la soberanía de los Estados”.*⁶¹

⁶¹ *ibidem.* p. 119 y 120.

Dentro de su disertación, Vallarta hace un paréntesis para referirse al impacto que las reformas constitucionales de 1874 que restablecieron el Senado de la República, para significar lo que a su juicio constituye un elemento perturbador del federalismo al conferir a dicha Cámara atribuciones que invaden la esfera de los estados que se encuentran previstas en el nuevo artículo 72 de la Constitución entonces vigente:

“...Yo creo que esas fracciones V y VI del artículo 72 dieron rudo golpe a la soberanía de los Estados, ensanchando indebidamente la esfera de acción del poder federal. En mi sentir, esas facultades dadas al Senado, han sido una de las causas de la revolución que derrocó a la anterior Administración, y creyéndolo así, he hecho cuanto en mi posibilidad ha estado para que se restablezca el equilibrio entre los poderes federal y local, perturbado por completo con la ingerencia del Estado en las cuestiones locales. Esto no obstante, en mi calidad de Magistrado, no puedo negar la fuerza obligatoria que tienen los textos constitucionales de que estoy hablando mientras ellos no se deroguen en la forma que la Constitución previene”.⁶²

No está de acuerdo con las opiniones que sostienen que toca a cada uno de los poderes supremos de la Unión determinar el límite de sus atribuciones, y que esto, sobre todo, sea propio de la Corte, como supremo intérprete de la Constitución, deduciendo de esta aseveración, lo que es de la competencia de este alto Tribu-

⁶² *ibidem*. p. 120.

nal, así como decidir que está facultado para calificar la legitimidad de las autoridades locales.

Y agrega el ilustre jurista jalisciense:

*“Es cierto que la Corte es el supremo intérprete de la Constitución; es cierto que tiene facultades para decidir las controversias que se susciten sobre aplicación de leyes federales; pero de esto no se infiere ni con mucho que ese poder de interpretación llegue hasta marcar los límites de las facultades de este tribunal; que ese poder de interpretación quede ilimitado en una constitución escrita, precisamente para que ninguna autoridad ilimitada en sus atribuciones pudiera llegar hasta lo arbitrario. Prescindiendo de que esta teoría que estoy combatiendo se opone esencialmente a los fines de una Constitución que marca los límites de cada poder, para impedir los abusos de autoridad, para evitar que la tiranía, el capricho del gobernante se sobreponga a la ley, ella es por completo inadmisibles porque está condenada por el artículo 117 de la Constitución: según él, la Corte no puede tener más facultades en relación a los Estados que las que le están expresamente concedidas; su poder de interpretación no puede, pues, invocarse nunca, para ensanchar según su criterio el círculo de sus propias facultades”.*⁶³

Apunta Vallarta que esta teoría ya había sido discutida por la Corte en 1874 con motivo del amparo de Morelos y en una referencia directa a la posición de José María Iglesias en

⁶³ *ibidem*. p. 122.

su Estudio Constitucional sobre las facultades de la Suprema Corte, en aquella parte que afirma “llegó a convenir, Iglesias, por un acuerdo general, del que sólo se separó una pequeña minoría, en que la Corte podía explorar la legitimidad de las autoridades de los Estados cuando funcionasen en abierta infracción de la Constitución General”.

A Vallarta le preocupa el que se pretenda ensanchar el límite que la propia Corte se marcó en 1874 en cuanto que no cabía calificar las *ilegitimidades de todo género de las autoridades locales*, sino que esa calificación debía limitarse a *un solo caso*, cuando en la elección de esas autoridades se infringía la Constitución federal o la particular del Estado y se duele de que se intente aún “ensanchar el acuerdo general de 1874, y con ello se debe temer muy fundadamente que en donde más la Corte puede abusar es en *aquellos negocios en que se marca ella misma el límite de que no ha de pasar*. Ve la intención de pasar el límite marcado en ese año, y “*esto bastaría, dice, para persuadirse de que cuando no es la ley quien determina el límite de las facultades del poder, sino que este se arroga las que le parecen convenientes, comienza el imperio de lo arbitrario, el régimen del capricho, que no es posible defender en un país regido por una Constitución escrita, que no sólo fija el límite hasta donde se extienden las facultades de cada poder, sino que establece dos soberanías, asignándoles órbitas e independientes dentro de las que deben girar sin peligro de colisión*”.⁶⁴

⁶⁴ *ibidem*. p. 125.

“...los Estados no tienen una soberanía absoluta; pero es también evidente que entre las limitaciones que la Constitución les impuso, no está expresa la de que el nombramiento de sus autoridades sea calificado por algún poder federal. Dejarían, pues, los Estados de ser soberanos en esta materia, desde el momento en que la Corte, ingiriéndose en el régimen interior de ellos, decidiese quienes son autoridades legítimas o ilegítimas”.

Al continuar su análisis, Vallarta, se refiere a la interpretación que se ha dado al artículo 16 de la Constitución en que pretenden basarse las facultades constitucionales de la Corte para la calificación de la legitimidad de las autoridades.

“Para entender ese artículo en el sentido de que él comprenda no solo la competencia, sino la legitimidad de la autoridad, ha sido precisamente inventar una frase que no tiene sentido jurídico, que no ha sido conocida en el foro, sino hasta que se comenzaron a tratar asuntos como el de Morelos. Se ha dicho que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene esta incompetencia de origen. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la incompetencia de origen? Trabajo costaría citar un solo autor para quien no fuera conocida esa incompetencia... Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es a la vez su historia: como el artículo 16 habla sólo de la competencia, y no de la legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo mismo que de aquella, se llamó a la ilegitimidad, incompetencia de origen, creyendo así suplir el silencio del precepto constitucional y facultar a los tribunales federales para revisar los títulos de las autoridades. Es conveniente

*no olvidar estas indicaciones históricas, para comprender el tormento que se ha dado al artículo 16 con el fin de interpretarlo en un sentido que no tiene, que no puede tener”.*⁶⁵

Y llega Vallarta a la conclusión que la legitimidad y la competencia son dos cosas esencialmente distintas, que ninguna es mayor ni menor; ninguna es el todo y la otra la parte; ninguna es el género y la otra la especie; ninguna es causa y la otra efecto; ninguna es madre y la otra hija; son dos entidades independiente con existencias perfectamente separadas aunque se encarna en una persona y precisa que el nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios constituye la legitimidad de una autoridad; a la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones; la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público, y la competencia se relaciona con la entidad moral que se llama autoridad, y, abstracción hecha de las personalidades del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer.⁶⁶

Y entra de lleno a rebatir el concepto capital de la *incompetencia de origen*; dicha teoría sostiene que toda autoridad ilegítima es incompetente, luego para juzgar a la competencia es preciso calificar la legitimidad, lo cual es falso porque no es, no puede ser una misma la autoridad que juzga la competencia y la que califica la legiti-

⁶⁵ *ibidem*. p. 128 y 129.

⁶⁶ *ibidem*. p. 130.

dad; este es el error que consiguientemente implica y en el terreno científico nos lleva a la subversión de todo orden constitucional, a la confusión de todos los poderes y en el práctico a las consecuencias más absurdas; la autoridad que juzga la competencia es y debe ser, y no puede ser otra que la instituida por ley, para que los funcionarios públicos no se excedan en sus atribuciones, no invadan las de otras autoridades, no abusen del poder público; y la autoridad que decide la legitimidad es y debe ser y no puede ser otra que la que conforme a la ley tiene facultades para hacer los nombramientos de que se trata, revocarlos, y calificar los requisitos y las cualidades del nombramiento, las condiciones y legalidad del nombramiento.

*“... nadie más que el Congreso de la Unión califica la legitimidad del nombramiento de los diputados y senadores, en los términos del artículo 60 de la Constitución que dice: “cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiera sobre ellas”; es falso por consiguiente que para juzgar de la competencia se necesite calificar la legitimidad; tal conclusión es también aplicable a las Legislaturas de los Estados, las constituciones locales tienen casi copiado el artículo 60, y por él, y por la soberanía que les reconoce el artículo 41 del Código Federal; sólo a esas legislaturas toca calificar la legitimidad de sus miembros, sin que la Corte lo pueda hacer jamás, aun cuando pueda juzgar de la competencia, de las Legislaturas en ciertos casos, si esta palabra, en el sentido que usa el artículo 16, puede alguna vez aplicarse al legislador”.*⁶⁷

⁶⁷ *ibidem.* p. 134.

Ya casi para concluir su alegato, Vallarta expresa:

*“Expuestos extensamente los fundamentos de mi opinión sobre las graves cuestiones constitucionales que me han ocupado, cumplido hasta donde mis fuerzas han alcanzado, el deber de conciencia que tengo de defender los principios que profeso, y que son mi sentir, los que la Constitución sanciona, me creo ya autorizado para deducir de cuanto he dicho, que la Corte no puede conceder este amparo, sin usurpar facultades que no le pertenecen, sin invadir el régimen interior de los Estados, sin cometer un atentado que perturba el equilibrio federal y que mina por su base nuestras instituciones”.*⁶⁸

Y finaliza:

*“En cuanto a las consideraciones de un carácter meramente político que se han traído a este debate, yo no diré más que una sola palabra, a pesar de que a ellas se les ha dado tanta importancia. La Corte en su calidad de tribunal no puede más que administrar justicia, más que confrontar el acto reclamado con el texto constitucional que se dice violado por él, para ahí decidir si es o no procedente el amparo: entrar aquí en aquellas consideraciones, es exponerse a sacrificar los intereses permanentes de la justicia, a las exigencias veleidosas de la política; es desnaturalizar las funciones augustas de ese Tribunal”.*⁶⁹

⁶⁸ *ibidem*. p. 162.

⁶⁹ *ibidem*. p. 154.

XIV. LOS COLEGIOS ELECTORALES

La calificación de las elecciones de los legisladores, es decir, el juicio para calificar la regularidad de los comicios y la validez de la elección y despejar las dudas o irregularidades, obedeció a una constante en la mayoría de las democracias representativas. Todavía hacia la mitad del Siglo XX el sistema llamado como autocalificación estaba generalizado.⁷⁰

Se trataba de un proceso conforme al cual los diputados electos tenían a su cargo resolver sobre la elección de los miembros de la legislatura de la que ellos formarían parte y las impugnaciones presentadas eran abordadas conforme a un criterio eminentemente político. La reunión de los presuntos diputados que tendrían a su cargo esa función fue llamada en la tradición mexicana como colegios electorales⁷¹ para denominar así las relativas a la integración de las cámaras de diputados y senadores, como para llevar a cabo la calificación de la elección del Presidente de la República.

Dos principios rigieron históricamente este sistema de calificación, por una parte, el de la soberanía del parlamento y el de división de poderes, los cuales no permitían que otro poder u órgano ajeno interviniese en la composición de los cuerpos legislativos.

⁷⁰ El Maestro J. Jesús Orozco Henríquez estima como más adecuada la denominación para este sistema, el de verificación de poderes, conforme a la tradición francesa, o bien calificación de elecciones, o certificación de actas y que en México equivocadamente se llamó “autocalificación”.

⁷¹ Existen opiniones que tienen por improcedente esta denominación, entre ellos el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, por las razones que se expresarán mas adelante.

De acuerdo con la opinión del investigador Mario Melgar Adalid:

“El sistema de autocalificación tuvo una larga tradición, establecida desde la Constitución de Cádiz, que estuvo algún tiempo en vigor en nuestro país. El sistema fue adoptado por todos los máximos ordenamientos, con excepción de la Constitución Centralista de 1836. El sistema se sostuvo bajo el argumento de que el principio rígido de división de poderes, recogido en nuestra Constitución, no podía permitir que la integración del Poder Legislativo quedara sujeta a las determinaciones de otros poderes. Se argumentó que dejar la calificación del proceso de elección a un órgano distinto sería lesionar la independencia entre poderes”.⁷²

Orozco Henríquez expone las razones que le dieron fundamento en el pasado:

“La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el ‘principio de división de poderes’, conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se

⁷² Melgar Adalid, Mario. La justicia electoral.- pp. 16 y 17.- México : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. 251p.

*vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios que conoce”.*⁷³

Hay una tradición sobre el control parlamentario de las elecciones que fue considerada durante mucho tiempo como una de sus prerrogativas. En Francia, desde *l’Ancien Régime*, cuando ocurrió la reunión de los Estados Generales, los propios representantes verificaban la regularidad de los mandatos. Al momento de la Revolución de 1789, esta práctica desembocó en la verificación de poderes que consiste en conferir a los mismos electos el cuidado de resolver sobre la regularidad de la elección de cada diputado. Este sistema de autocontrol parlamentario funcionó hasta la actual Constitución aprobada en 1958, en cuanto que el régimen de verificación de poderes fue abandonado, en beneficio de un control tipo jurisdiccional que fue cambiado al Consejo Constitucional. En opinión de Loïc Philip este cambio no tuvo por objeto, como algunos autores afirman, reducir los poderes del Parlamento. La causa que originó la reforma, fue la incapacidad de los parlamentarios de comportarse como jueces. La experiencia demostró, según este autor, que los diputados especialmente no podían ejercer las funciones de juez electoral.⁷⁴

⁷³ Orozco Henríquez, J. Jesús. “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”.- p. 48.- En: *Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas*. México : TEPJF, 2001. 497 p.

⁷⁴ Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Federal Electoral*. – p. 62.- V. 4, no. 5, 1995.

En otras democracias concurren los mismos factores para superar la etapa de la calificación política; en Francia, por ejemplo, durante la Tercera y Cuarta República se adoptó el término de “elecciones políticas”; por eso, después de cada renovación de las cámaras, una comisión de los diputados y una comisión del Senado, controlaban la validez de los poderes de los electos que habían sido cuestionados, preparaban un informe que luego presentaban ante el pleno de la asamblea involucrada que validaba o invalidaba la elección. En semejante voto, las consideraciones políticas obviamente tenían su influencia, y aquel sistema funcionaba muy mal, como lo demostró el caso de la invalidación de 11 de los 53 electos en el año de 1956 diputados del movimiento poujadista. No había alternativa para juzgar la validez de las elecciones legislativas en tanto persistiera el dogma de la separación de poderes. La nueva constitución de 1958 vino a adjudicarle dicha función al Consejo Constitucional, órgano independiente, ajeno a cualquiera de los tres poderes; en él recaería la responsabilidad de calificar la regularidad de las elecciones parlamentarias.⁷⁵

Para efectos de caracterizar el fundamento histórico de lo que llamamos ahora los colegios electorales nada mejor que recoger la referencia de Manuel Barquín a la doctrina francesa comúnmente llamada de la “Soberanía Parlamentaria”, elaborada por el Abate Emmanuel de Sieyès en el año de 1789,

⁷⁵ Colliard, Jean Claude. “Justicia electoral en Francia”.- p. 96.- En: “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”.- p. 48.- En: Sistemas de Justicia Electoral : Evaluación y Perspectivas. México : TEPJF, 2001. 497 p.

con la publicación de su famoso y clásico libro “¿Qué es el tercer estado?”; Sieyés, prototipo de la intelectualidad burguesa en ascenso durante los primeros y caóticos años de la Revolución francesa, proponía que la soberanía no residía en un conjunto de personas consideradas en lo individual, como lo pensaba Rousseau, sino en un ente abstracto y omnímodo conformado por la reunión de todos sus habitantes, por eso es que este autor se pregunta “¿Dónde encontrar a la Nación? ¿dónde está?, y se responde: en las 40,000 parroquias que abrazan a todo el territorio, todos los habitantes y todos los tributarios de la clase pública; eso es, sin duda, la nación” frente al problema de cómo ese ente abstracto podría expresar algún tipo de voluntad, lo que Sieyés respondió que esa función era propia de los “representantes” de ellas, debido a que “forman toda la Asamblea Nacional; tienen todos los poderes. Puesto que son los representantes de la voluntad popular”.

Barquín señala que pese a la legitimidad histórica de la calificación de las elecciones por el propio órgano, que desde una perspectiva tanto académica como política en años recientes se ha venido considerando tanto a nivel global como nacional, que los mecanismos de ese sistema son muy susceptibles de manipulación, debido a los fuertes intereses políticos y partidarios que pudieran llegar a darse dentro de un órgano legislativo, en que “el poder de la mayoría” muchas veces ha desembocado en la anulación de la materia litigiosa de una controversia electoral e inclusive pasar por alto la resolución adecuada para ello.⁷⁶

⁷⁶ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. T. VII, pp. 298 y 299.

En México, la calificación por las propias cámaras proviene de la Constitución de Cádiz de 1812, y se mantuvo en las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917, hasta su supresión conforme a la reforma constitucional de 1993. Durante gran parte de la etapa de partido dominante los colegios electorales fungieron como “válvula de escape” de las minorías opositoras, para acceder a las tribunas de las cámaras de diputados y senadores a plantear su posición y su testimonio, además de hacer crítica de las instituciones y acciones del gobierno. Marginalmente el tema era la impugnación del proceso electoral de las reales o supuestas violaciones cometidas durante su desarrollo o en la calificación misma. El acceso libre a las galerías de las Cámaras daba un ambiente de estridentismo a los colegios, sobre todo el de la cámara baja. Era, como lo calificó un brillante intelectual y parlamentario mexicano “la orgía de la libertad, el carnaval de la libertad”.

Todos los diputados y senadores con su constancia de mayoría formaban parte de los colegios electorales, de igual manera, la mesa instaladora de la Cámara podía conceder tarjetas de acceso a los candidatos derrotados que hubieran impugnado los resultados, con el fin de ejercer su última defensa en el seno del colegio electoral.⁷⁷

Los colegios electorales deslegitimaban, cada vez más, su función. Al aumentar el número de candidatos opositores que intervenían en las sesiones, la crítica sin método, irracional, se fue haciendo más áspera. Cada tres

⁷⁷ Aunque no formara parte del Colegio Electoral respectivo y solo se les concedía una tarjeta de acceso para hacer la defensa de su caso.

años en la Cámara de Diputados y cada seis en la de Senadores se vivía el espectáculo durante quince días en que se revisaban los dictámenes sobre la validez o invalidez de las elecciones que se presentaban al pleno integrado por presuntos diputados.

La amplia discrecionalidad con que se resolvían los casos y el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones restaban legitimidad a este tipo de calificación. A pesar de que se seguía argumentando la “soberanía” de cada cámara para resolver sobre la elección de sus miembros y la no intromisión de otro poder en las decisiones, era evidente que dicho mecanismo estaba agotado.

Conforme a Orozco Henríquez, se requiere hacer ciertas definiciones iniciales.⁷⁸ Primeramente, transmite la noción de justicia electoral que dicho autor asimila al concepto de contencioso electoral y la define como los diversos medios de jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos o procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral, así como también los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

⁷⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús. *op. cit.* nota 73, p. 46.

“La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia en los comicios.”

Usaremos esa misma tipología para presentar los diferentes sistemas de justicia electoral: dada la amplia variedad de los sistemas aludidos él realiza un esfuerzo exitoso para exponerlos de una manera clara y comprensible: la clasificación puede hacerse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir —como lo sugiere Duverger y lo ha señalado el doctor Fix Zamudio, citados por Orozco— entre el contencioso político y el contencioso electoral, ya sea que la función respectiva se encomiende a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; además que a esta clasificación debe agregarse el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano de naturaleza administrativa encargado de organizar las elecciones, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de controversias. De esa manera, propone la siguiente tipología:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA

91

- a) El sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, es aquel que conserva en una asamblea única la decisión última de las controversias constitucionales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe un contencioso exclusivamente político, toda vez que , por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político administrativo;
- b) El sistema que se puede calificar de austriaco y que predomina en Europa que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquél que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación respectivos, en el entendido que en este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso –como se verá– de naturaleza política;
- c) El sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sea de carácter administrativo o político) las correspondientes controversias electorales, y
- d) El sistema que se puede considerar latinoamericano, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolida-

ción democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos por vías institucionales.

XV. EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

XV.1. Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946

Ya se ha hecho referencia a las constituciones de Cádiz, de 1824, de 1857 y de 1917 que mantuvieron el sistema de autocalificación electoral, ahora se pasa a analizar la legislación secundaria que reguló el contencioso electoral, pero no es el deseo hacer una retrospectiva excesiva sino partir de normas más recientes, elaboradas con un mayor grado de sistematización. Por eso comenzamos con la Ley Electoral Federal de 1946, promulgada por el Presidente Manuel Avila Cámara.

Las normas relativas a las controversias que correspondía resolver a los propios órganos electorales aparecían fijadas en el artículo 13, fracción III, conforme al cual correspondía a las comisiones estatales conocer de un recurso innominado sobre el funcionamiento de los comités distritales, aunque no se explicitan los actos de dichos comités susceptibles de impugnación imaginamos que la competencia cubría todas las resoluciones y decisiones que afectaran a los partidos políticos y a los candidatos. Pero más adelante el mismo precepto en su fracción VIII le otorga competencia a las comisiones estatales para revisar los actos de los comités distritales contra decisiones que emitieran en el proceso electoral, ya el recurso tenía el nombre de *reclamación*. Nótese que no es el mismo recurso que el

que estableció la fracción III ya que se refiere sólo a aquellas reclamaciones que fueran interpuestas en el *proceso electoral*.

Por su parte, el artículo 36 concedía a todo partido político registrado acudir ante la Secretaría de Gobernación para que investigue la actividad de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantengan dentro de la ley. No se trataba propiamente de un recurso pero sí de una instancia a través de la cual un partido dirime un derecho que le es conferido.

El artículo 42, en su fracción I, disponía como obligación de los electores inscribirse en el padrón y en las listas electorales, promoviendo si fuere necesario los recursos que señale la ley. No se hacía referencia a las acciones, decisiones o violaciones susceptibles de originar el recurso y quiénes tienen derecho a interponerlo, pero se supone, por analogía con otros ordenamientos posteriores, que la materia podría ser la exclusión indebida de un elector del padrón o de lista, ahora, como el artículo es muy abierto, podría dar margen a impugnaciones de los partidos contra irregularidades en la elaboración del padrón o en su contenido.

Contra las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casillas, cabía según el artículo 98 la *protesta* contra el resultado del escrutinio de los votos, aunque, en términos del artículo 102, la junta computadora pertinente se abstenía de juzgar los vicios que se encuentren en los expedientes electorales o las irregularidades en las boletas que contenían votos emitidos; el juicio correspondía a la Comisión Federal de Vigilancia.

El artículo 104 disponía que la junta computadora al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicaría a la Comisión Local Electoral las *reclamaciones* que se hubieren presentado ante las casillas electorales o ante ella misma, para que si lo juzgaba necesario se practicara la averiguación correspondiente, que no podría durar más de quince días y su resultado se comunicaría a la Legislatura Local correspondiente o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Durante la calificación de las elecciones, establecía en dicho ordenamiento el artículo 113, cuando a juicio de la Cámara competente hubiera razón para estimar que en la elección había habido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales. El artículo 114, por su parte, establecía que si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, aparecieran irregularidades *que a juicio de la Cámara respectiva invalidaran la elección de acuerdo con la ley, haría la declaratoria de nulidad.*

Y en el siguiente artículo, el 115, se disponía que si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia, encontrare el Ejecutivo de la Unión motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones había habido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, en los términos del artículo solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 97 de la Constitu-

ción General de la República, o bien podría hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la República.

Como se advierte, en esta ley se le confirieron a la Suprema Corte de Justicia facultades para intervenir en la calificación de las elecciones, a petición de las Cámaras o a petición del Ejecutivo Federal, *para que a través de su facultad de investigación que le confería el artículo 97 constitucional investigara las probables violaciones cometidas en la elección y si, existían causas de invalidez, la Cámara haría la declaración de la nulidad de la misma.*

En este caso estamos ante un punto de mucho interés porque es el único ordenamiento electoral que antes de la reforma constitucional de 1977, determina, para efectos de la calificación de la elección por parte de las cámaras, la intervención de la Corte pero a través de la facultad que ya le confería a este alto tribunal el artículo 97 constitucional para investigar el voto público.

De esa manera la ley de 1946 daba una respuesta a las dudas que muchos juristas se formularon en cuanto a los alcances de la atribución investigatoria de la Suprema Corte con motivo de la violación del voto público: su finalidad aparecía dándole congruencia al vincular la calificación electoral que hacían las cámaras con el ejercicio de la facultad de investigación: *constatar si durante la elección se dieron las causas de invalidez que establece la ley para el efecto de que la Cámara pudiera resolver en torno a la nulidad de la misma.*

En este caso la ingerencia de la Suprema Corte no podría ser a solicitud de los candidatos o partidos políticos pero sí a petición de las propias cámaras funcionando como colegios electorales o del Ejecutivo Federal, inde-

pendientemente que la Suprema Corte pudiera intervenir de oficio. Pero lo más importante es lo que se deduce de la lectura de los preceptos relativos y es que si la Corte constataba la existencia de violaciones que trajeran aparejada la violación de la elección el colegio electoral de la Cámara respectiva estaba obligado a anular la elección; es decir, era una resolución vinculante, no era potestativa o discrecional para el órgano electoral.

XV.2. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 21 de febrero de 1949

La reforma que con en esta fecha se produjo afectó diversos artículos del Capítulo X correspondientes a la calificación de la elección; lo reformado incluye la desaparición del poder de intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones, quedando sólo su facultad para investigar la violación del voto público en términos del artículo 97 constitucional pero sin que aparezca reglamentado en ley secundaria y desligado de la función calificadora de las elecciones, además que sólo podrá iniciarse de oficio la investigación referida, a solicitud de la cámara respectiva o del Ejecutivo federal.

XV.3. Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951

En este ordenamiento se encomendaba la realización de las elecciones, su preparación, desarrollo y vigilancia,

a través de un sistema piramidado que fungió hasta la reforma de 1977, a la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casillas, además del Registro Nacional de Electores.

Dicho ordenamiento establecía a lo largo de su articulado un sistema para la impugnación de actos relativos a la elección o para reclamar los derechos políticos electorales o de los ciudadanos. El artículo 22 fracción VI, facultaba a los Comités Distritales Electorales para conocer de las reclamaciones de los partidos políticos y los ciudadanos con respecto a la inclusión de votantes en las listas nominales de electores; conforme al artículo 76, en caso de que el Comité respectivo estimara fundada la queja la comunicaba a la Oficina del Registro Nacional de Electores a fin de que el ciudadano fuese inscrito y se le entregara su credencial. También correspondía a los comités remitir a la Comisión Federal Electoral un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla, así como las protestas que se hubieran presentado en el comité.

El artículo 68 preveía que la negativa para el registro de una candidatura podía ser reclamada por el partido que la hubiera solicitado dentro del día siguiente en que se hubiera notificado la negativa, mediante inconformidad por escrito que se presentara ante el órgano electoral que la hubiera dictado. Las inconformidades que se hubieran enderezado contra un comité distrital serían resueltas por la Comisión local respectiva; las dirigidas contra una comisión local lo serían por la Comisión Federal y las que se hubieran interpuesto contra esta última mediante nueva resolución, que se dictaría con citación de un representante del partido afectado.

Atento a lo que establecía el artículo 72, los representantes nombrados por los partidos o por los candidatos podían presentar durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación, las protestas que juzgaran pertinentes por la infracción a algunas de las disposiciones de la ley.

Por su parte, conforme al artículo 74, podrían objetar por escrito y dentro de los días siguientes la publicación de los lugares para la ubicación de las casillas, así como los nombramientos de Presidente, secretario o escrutadores de casillas cuando no reunieran los requisitos legales.

El artículo 115 determinaba que en los casos que esta ley no hubiera establecido recurso electoral específico para reclamar actos de los organismos electorales, los interesados podrían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior acompañando las pruebas correspondientes; el recurso debería resolverse dentro de tres días, salvo que hubiese diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral, podría pedirse la revocación, misma que se resolvería dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso salvo que hubiera diligencias pendientes.

Los artículos relativos a la calificación de las elecciones quedaban prácticamente en iguales términos que la ley anterior, dejando a los colegios la decisión final y sólo podría decretarse la nulidad de la elección en caso de constatarse que se hubieran presentado las irregularidades suficientes a juicio de la cámara. No se concedía ninguna intervención a la Suprema Corte.

El artículo 135 concedía una especie de acción popular en cuanto confería a los ciudadanos de un distrito elec-

toral el derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección o de los votos del distrito de que eran vecinos. Igual derecho tenían los habitantes de una entidad federativa para reclamar la nulidad de la elección de los senadores que se hubieran elegido por la misma, o la nulidad de los votos emitidos.

XV.4. Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1954

Estas reformas no introdujeron ninguna alteración al contencioso electoral ni a la calificación de las elecciones legislativas.

XV.5. Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 28 de diciembre de 1963

Esta *ley*, así denominada a pesar de ser sólo un decreto de reformas introdujo diversas e importantes regulaciones a las reformas constitucionales que crearon una nueva composición para la Cámara de Diputados al introducir el régimen de diputados de partido y establecer reglas que anteriormente no existían para la calificación de las elecciones en la Cámara de Diputados. Sin usar la denominación de colegio electoral, estableció una serie de disposiciones sobre la calificación de sus propios miembros:

- a) En primer término, resolvía sobre la elección de los Diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su Distrito;

- b) En seguida, efectuaba el computo total de los votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido;
- c) Con base en el artículo 54 de la Constitución determinaba el número de diputados de partido a que tenían derecho cada uno de los partidos políticos nacionales y sin deducir los votos en los distritos electorales donde hubieren alcanzado mayoría;
- d) A continuación, formulaba una lista de los candidatos de cada partido que resultaren con derecho a ser diputados de partido, anotándose en riguroso orden, de acuerdo con el orden decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país, y procedía a hacer la declaratoria respectiva;
- e) Serían diputados de partido suplentes los que hubieran figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resultaban electos.

En el artículo 151 se preveía la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación cancelara el registro a los partidos políticos que habiendo postulado candidatos para diputados o senadores, acordaban que sus miembros electos no se presentaran a desempeñar el cargo. De igual manera establecía en el artículo anterior que se impondría suspensión de sus derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaran, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el artículo 63 constitucional.

XV.6. Reformas a la Ley Electoral Federal de 29 de enero de 1970

Lo más importante de estas reformas fue regular lo que ya había quedado previsto en la Constitución, la reducción de la edad para el goce de derechos políticos, pasaba de los 21 años a los 18, así como la introducción de otras reformas de carácter procedimental, sin que se hubiesen cambiado las reglas para la calificación de las elecciones legislativas.

XV.7. Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973

Este ordenamiento tuvo la pretensión de sistematizar las disposiciones que lo integraban. Otros preceptos, al establecer la elegibilidad de los candidatos a diputados y senadores cuidaba que los candidatos no ocuparan cargos que les pudieran conceder ventajas indebidas en la elección. De igual manera pretendía que aquellos que ocupaban un cargo de elección popular concluyeran su ejercicio y no lo interrumpieran en busca de un cargo de elección federal. Así, quedaba establecido que los diputados a las legislaturas locales no eran elegibles para diputados federales o senadores durante el período de su encargo y que tampoco eran elegibles los presidentes municipales, salvo que se separaran definitivamente de sus cargos seis meses antes de la elección, en los casos siguientes: que hubieran pertenecido a municipalidades que constituían uno o más distritos electorales, o a municipalidades que constituyeran la mayor parte de la población de un distrito electoral, o que se trataba de

municipalidades que fueron cabeceras de los distritos electorales.

De igual forma la nueva ley aparece introduciendo mayores requisitos a los documentos básicos internos de los partidos políticos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, pretendiendo con ello una mayor definición de su identidad, de sus programas y propósitos que aplicarían en caso de llegar a los cargos públicos a que aspiran y una organización interna consolidada en la amplia mayoría de las entidades federativas, además de los procedimientos para la elección democrática de sus dirigentes, pero sin que puedan elegir candidatos o dirigentes en actos públicos semejantes a los constitucionales, es decir no cabía la posibilidad de que celebrasen las llamadas elecciones primarias; definitivamente, que sus emblemas o colores tendrían que estar exentos de alusiones religiosas o raciales.

XVI. LA REFORMA POLÍTICA

En el año de 1977, al inicio de un nuevo gobierno se reconoció la imperiosa necesidad de un cambio en el sistema político; la realidad política y la estabilidad del país así lo impulsaban, los acontecimientos de 1968 se prolongaron en la proliferación de la guerrilla en el medio rural y en el ámbito urbano; las universidades se convirtieron en reducto de la inconformidad violenta contra el régimen y prácticamente habían paralizado sus funciones. El país o cambiaba, o se pondría en predicamento la estabilidad que había regido durante varias décadas y México se igualaría

con los muchos países latinoamericanos que vivían los ciclos de la alternancia de gobiernos militares surgidos del golpe de estado y la dominancia criolla de naturaleza autoritaria o se acentuaba el populismo para desembocar en la falta de rumbo político y en el caos económico y financiero. No se podía desatender los focos rojos que cada vez se multiplicaban y abordarlos requería de transformaciones inevitables. Líderes de los más importantes sectores corporativos y clases medias del norte del país, esperaban al caudillo que canalizaría sus intereses y sus ambiciones.

Mal estaban las cosas si en la reciente elección presidencial sólo había figurado un solo candidato formalmente registrado. De igual manera, durante un período de 24 años, de 1954 a 1978 no había surgido un nuevo partido político y ese período de estancamiento coincidió con una etapa de mucho dinamismo, en la cual la estructura de nuestra sociedad se diversificó y nuevas opciones ideológicas y fuerzas políticas emergentes carecían de canales para expresarse: la presión estaba en aumento pero las válvulas permanecían cerradas.

Además, por el lado económico el efecto estabilizador del *milagro mexicano* se había disipado y, si bien la producción petrolera vino a dotar por un tiempo a la hacienda pública con recursos importantes, éstos se despilfarraron súbitamente en sostener el tipo cambio y en inversiones no productivas. La crisis de 1982 se hubiera traducido en un conflicto más grave si antes no se hubiera dado inicio al proceso de cambios en que derivó la reforma política.

La falta de canales participativos generó un caldo de cultivo para los lamentables acontecimientos de 1968 y

de 1971, así como la formación de grupos guerrilleros que operaron en el medio rural y se fueron desplazando a las calles de las ciudades. Los radicales, también, habían convertido el *campus* de las universidades en reductos de donde egresaron células que exacerbaron la violencia.

Era menester incorporar a esos grupos a la lucha política organizada e institucionalizada, que podría rendirles frutos pero que, también, les obligaba a actuar responsablemente y a rendir cuentas de sus acciones a la nación y a sus seguidores. Hoy son prominentes políticos, dirigentes de partido, diputados o senadores, o destacados miembros del claustro universitario, quienes antes portaban metralletas y se desenvolvían en la clandestinidad. Algunos fueron excarcelados por la amnistía y al poco rato formaban parte de organizaciones políticas o estaban trabajando en formar partidos.

En el otro lado, radicadas en el centro del país, se localizaban las viejas familias clasemedieras de la derecha rural, que no se sentían identificadas con el partido de la derecha tradicional que enarbolaba las banderas del conservadurismo, una especie de democracia cristiana criolla que se pretendía la única oposición real. Se trataba de resoldos del movimiento cristero que urgían también de una salida a sus afanes de luchar por el poder.

En el seno del partido en el gobierno se dieron las más variadas posiciones. La pretensión del cambio generó diversas expectativas pero también reservas y rechazos. Sectores acostumbrados y beneficiados por la hegemonía y el corporativismo se mostraron contrarios a la Reforma Política en cuanto venía a revertir viejas prácticas y fór-

mulas y a alentar un sistema competitivo, pero también a suprimir el criterio de cuotas o posiciones; llegaron a creer que las nuevas reglas y fórmulas significaban una rendición del poder.

La reforma estuvo diseñada como un proceso que avanzaría conforme las condiciones nacionales lo permitieran y se fueran consolidando logros. No podía darse en un solo acto ni en forma súbita pues los actores políticos no estaban capacitados para asumir de golpe su rol en una nueva era de democracia participativa y competitiva; era necesario, de igual forma, se fuera generando la cultura política de la que se carecía.

Pero donde alcanza mayor justificación el gradualismo de la Reforma Política, era en una cuestión muy sencilla y a veces difícil de entender: estaba planteada por un régimen y un partido hegemónico que era dueño de las diversas posiciones políticas: la Presidencia de la República, amplísima mayoría en la Cámara de Diputados, todas las curules en la de Senadores, todas las gubernaturas, y amplia mayoría en las legislaturas estatales y en los municipios, incluyendo las capitales de los estados. Se contaba también con todo el aparato corporativo, sindicatos con trabajadores afiliados colectivamente al partido hegemónico, lo mismo que agrupaciones del campo y el apoyo económico, que en ese momento no podría considerarse ilegal, por falta de la legislación respectiva.

Por lo demás no había ninguna presión desde el exterior ni tampoco organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales aparecían forzando el cambio en el sistema. Los propios Estados Unidos estaban dedicados,

más bien, a sostener dictaduras, por más antidemocráticas que fueran y a desestabilizar gobiernos populares, que a promover condiciones para gobiernos legítimos a través de instituciones dedicadas a la observación de las elecciones.

Podría parecer curioso que un partido con esa fuerza, esa expansión geográfica, tan enraizado y con la urdimbre de intereses, compromisos y lealtades, estaría promoviendo una reforma que le iba a restar poder y abrir espacios que serían ocupados por otros partidos. Es verdad que otros gobiernos de partidos dominantes en América Latina, Asia y en la Europa habían dejado de serlo para instituir el pluralismo, pero en algunos de los casos ello fue posible luego de una guerra civil o del derrumbe del socialismo real, o las transiciones a la muerte de dictadores como en España, pero un proceso paulatino impulsado desde el régimen para ir desmantelando su preponderancia y estar en condiciones de perder el poder, era inusitado.

El anuncio de la voluntad del régimen para emprender una reforma que promoviera el desarrollo político, fue expresado por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en el discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 1º de abril de 1977, anunciando una reforma que captara en los órganos de la representación política el complicado mosaico ideológico nacional, y ensanchara las posibilidades de la representación política, de manera que la unidad democrática abarcara la pluralidad de ideas e intereses, dado que mayorías y minorías constituyen el todo nacional y que su convivencia pacífica sea base del desarrollo y el imperio de las libertades.

Hubiera sido contradictorio con los propósitos de ese momento anunciar la voluntad de una reforma de esa mag-

nitud y partir de un proyecto ya elaborado. Una reforma de tan claro aliento democrático no podía surgir de las antecámaras ministeriales. Era necesario recoger las propuestas de los partidos y organizaciones políticas, de las agrupaciones sindicales, de los grupos de interés, de los especialistas en derecho público y ciencia política, de los líderes políticos. Por ello se convocó en la Comisión Federal Electoral a audiencias públicas con el fin de recibir los planteamientos, las propuestas y los puntos de vista de los representantes de los diversos sectores de la sociedad mexicana, así como de los analistas y los especialistas.

En la apertura de las audiencias, Reyes Heróles, afirmó que antes de contar con una iniciativa elaborada, era necesario conocer el estado de la democracia, airear las directrices e ideas, así como enriquecer las propuestas, conocer las posibilidades y los límites e identificar las aproximaciones y los desacuerdos.

*“No llegamos a estas reuniones con un proyecto preconcebido, llegamos, sin embargo, con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, hacer que la representación política abarque cabalmente al país de la mejor manera posible, perfeccionar nuestros métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias, no podremos guiarnos por imitaciones extralógicas, pero tampoco inhibirnos de adaptar procedimientos o de aislarnos a nuestras realidades”.*⁷⁹

⁷⁹ Reyes Heróles, Jesús. Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral.- T. I, p. XVI.- México : La Comisión, abril-agosto, 1977. vols.

Pero, afortunadamente, prevalecía en vastos sectores de la sociedad mexicana una actitud favorable al cambio. En la sociedad abundaron los partidarios de las transformaciones en pro de una democracia más amplia.

El liderazgo en la Cámara de Diputados fue altamente receptivo a las ideas originales que fueron dando cuerpo al proyecto que encarnaba la reforma. De los más valiosos legisladores se recibieron aportaciones viables. Quizás, como en ninguna otra etapa, los hombres que integraban la legislatura, reconocieron su autoría en los textos de la iniciativa que finalmente se envió y en la reforma aprobada finalmente.

No pasó lo mismo con el Senado. La Reforma Política poco lo toca: en casi nada se reflejan en él los cambios. Y es una pena que individuos talentosos, como los había en esa Legislatura, no tuvieran oportunidad de intervenir con ideas y propuestas. Los dirigentes de la Cámara adoptaron una cerrazón y un criterio que nada se avenía con la necesidad de las transformaciones. Incluso, hubo dificultades para que aceptaran agregar al núcleo de sus facultades formales, como fue la ley que reglamentaba por vez primera el ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 76, fracción V, relativo a la atribución de designar gobernador provisional cuando se hubiera constatado la desaparición de los poderes en una entidad federativa. En vista de la cerrazón había que esperar el momento oportuno para que el cambio se reflejara en esta Cámara.

El mérito de la reforma consistía en su amplitud, pues se abarcaban todos los temas relativos a la democracia mexicana que en ese entonces era factible abordar, basta enlistarlos para comprobarlo:

1. Constitucionalización de los partidos políticos y financiamiento de sus actividades.
2. Un sistema para el registro de los partidos políticos.
3. Acceso de los partidos a los medios de comunicación.
4. Extensión de la reforma política a los Estados.
5. El nuevo marco para la integración de la Cámara de Diputados.
6. El referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal.
7. El nuevo contencioso electoral y la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la revisión de la legalidad de las elecciones.

No todos los avances de la reforma política eran de naturaleza electoral, pues también se aprobaron una Ley de Amnistía y una Ley Reglamentaria del artículo 76, fracción V, de la Constitución.

En las audiencias públicas el nivel de los participantes correspondió al tipo de propuestas y de análisis que se pretendía para una iniciativa que constituiría un parteaguas en el desarrollo político del país; personalidades de relieve en la vida intelectual del país, políticos que conjuntaban la praxis con una trayectoria académica, destacados universitarios, representantes de los partidos y agrupaciones políticas, con o sin registro. Se convocó a todos aquellos que tenían posibilidades de aportar ideas.

Las audiencias públicas fueron organizadas por la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, que se integraba, con un representante del Poder Ejecutivo, un diputado, un senador y representantes de los partidos políticos. Se celebraron en total doce audiencias y luego de cada una de las intervenciones de los ponentes, los miembros de la Comisión Federal Elec-

toral estuvieron en la posibilidad amplísima de formular preguntas o comentarios sobre las mismas, que cabalmente ejercidas contribuyeron a ampliar las ideas, propuestas y opiniones de los participantes.

Como el presente trabajo hace referencia al contencioso electoral y al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se introdujo con la reforma, daremos cuenta de las intervenciones que se dieron respecto del tema.

En su exposición, Don Antonio Carrillo Flores, personaje con una brillante hoja de servicios en la administración pública y en la diplomacia, además de ser catedrático en derecho administrativo y autor de libros especializados, mucho tenía que decir y aprovechó su intervención para abundar sobre los variadas materias que podrían comprender la reforma; específicamente no se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en las elecciones, sin embargo calificó de terrible equivocación política y jurídica la actitud de Don José María Iglesias al haber declarado en 1876 la nulidad de la elección de Lerdo de Tejada, que provocó, como una reacción natural, el que se alejara a los tribunales del examen de la legalidad de los procesos electorales y recordó que México ha votado en los organismos internacionales que los derechos políticos son derechos fundamentales del hombre y agregó:

“...me parece obvio que si un ciudadano aspira a ocupar un puesto de elección popular sin cumplir, por ejemplo, con los requisitos legales del caso, debiera haber un procedimiento rápido y eficaz para que un tribunal independiente, a petición de un grupo de ciudadanos, depurase los hechos antes de la elec-

ción, pues después resulta mucho más difícil y tal vez contraproducente, porque podría crear problemas políticos y sociales muy serios e innecesarios. Esto no significa, por supuesto, que yo afirme que todas las cuestiones políticas se entreguen a los tribunales actuales, simplemente que se haga extensiva a casos cuidadosamente seleccionados la jurisdicción que ya tienen hoy en determinadas situaciones como la que de manera ambigua, equívoca, no reglamentada, concede a la Suprema Corte de Justicia el artículo 97 constitucional (sin incurrir en imitaciones extralógicas hay precedentes extranjeros cuya posible utilización en México podía considerarse). Y más adelante subrayó: La reforma política es sólo uno de los elementos de un complejo esfuerzo de mucha mayor envergadura: tiene que cubrir vastas áreas que rebasan la órbita de esta consulta nacional, que miran al conjunto de la política social y económica”.

En una diversa participación, el abogado Mariano Azuela, actual Ministro de la Suprema Corte, se pronunció por un cambio en el sistema de calificación de las elecciones a fin de lograr mayor imparcialidad a través de tribunales electorales integrados paritariamente por representantes de los diversos partidos políticos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnables en un juicio sumarísimo ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que garantizaría, por la alta investidura y la calidad jurídica de sus integrantes, el pronunciamiento de una decisión llena de objetividad.⁸⁰

⁸⁰ Azuela, Mariano. Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral.- T. I, pp. 115-118.- México : La Comisión, abril-agosto, 1977. vols.

En respuesta a preguntas formuladas, Azuela aclaró que su propuesta se refería exclusivamente a la calificación de las elecciones de diputados y senadores y no a la elección presidencial porque conllevaría el riesgo del enfrentamiento de la Suprema Corte de Justicia con el Ejecutivo, pues si se diera el caso tocaría a la Suprema Corte decidir en última instancia sobre el triunfador legítimo de la elección para Presidente de la República, con lo que prácticamente se caería en un gobierno de la Suprema Corte y se provocaría una reacción en cadena en la designación de los ministros de ésta; probablemente no se pensaría en su calidad jurídica, en su preparación y objetividad, sino que se pensaría en aquella persona, que en un momento dado, tendría en sus manos la decisión de quién triunfó en sus elecciones.

Respecto de otras preguntas, el abogado Azuela respondió que dentro de sus planteamientos quedaría comprendida la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera, también, de las elecciones municipales pero en casos verdaderamente excepcionales. Se trataría de un juicio sumarísimo pero el órgano que resolviera no podría ser más que el Pleno de la Corte.

De igual manera, Azuela expresó, ante otra pregunta relacionada con su propuesta de que las elecciones fuesen resueltas por tribunales electorales integrados paritariamente por representantes de los partidos políticos, ¿no serían juez y parte?, expresó que la imparcialidad de un órgano colegiado no radica en la posible parcialidad aislada de algunos de sus integrantes, varias personas parciales pueden participar con imparcialidad en decisiones colegiadas.

“...Yo estimo que un cuerpo colegiado, sí podría lograr esa imparcialidad porque no estaría resolviendo —como a veces decimos los que estamos dedicados a funciones jurisdiccionales— con justicia salomónica, con discrecionalidad absoluta, sino que se tendría que resolver de acuerdo con las leyes electorales...”.

Frente a la pregunta que si la propuesta de que en segunda y última instancia resuelva el Pleno de la Corte asuntos electorales —no en defensa de la independencia jurisdiccional y su apartamiento del contagio político— sino en defensa precisamente de la actividad política, resucitaría el viejo problema de la incompetencia de origen con la incertidumbre jurídica y política que esto generó en el pasado, Mariano Azuela contestó que admitía el riesgo, pero que la supremacía constitucional, circunscrita exclusivamente a la violación de garantías, en lo que se refiere al juicio de amparo, así como la madurez política, podrían evitarlo.

El Senador Oscar Ornelas Kuchle, miembro de la Comisión Federal Electoral, al formular una pregunta respecto de la intervención que había hecho el representante del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), se pronunció porque los partidos organicen y controlen el proceso electoral formando una comisión o un tribunal, cuyos acuerdos sean por unanimidad, y cuando esto no suceda, la minoría puede acudir ante la Suprema Corte.

El licenciado Abel Vicencio Tovar, también representante de su partido, el PAN, ante la Comisión Federal Electoral, al preguntar al ponente Lic. Miguel Arroyo de la

Parra, expresó ¿Es la Suprema Corte, instrumento de la reacción, por ejemplo, en materia política, porque sistemáticamente se ha negado a intervenir en los asuntos de violación del voto público, con lo cual probablemente yo estaría de acuerdo, o es la Suprema Corte instrumento de la reacción por determinados fallos que afectan a la población? ¿quisiera aclararme el ponente esta cuestión? La respuesta fue en el sentido de que la Suprema Corte es representativa de los intereses reaccionarios, principalmente por virtud de los fallos, de las sentencias, de la jurisprudencia que ha establecido, tanto en materia agraria, como en materia laboral y agregó que si llegara a intervenir, su participación en los conflictos políticos, como poder calificador de las elecciones, la llevaría a una situación muy difícil erigiéndola en una suerte de superpoder, al cual quedarían supeditados el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Vicencio Tovar aclaró que él no se refería a que la Corte se convirtiera en poder calificador, sino en la posibilidad de que interviniera por la violación de garantías al voto público, pero en lo que se refiere a la jurisprudencia dictada, consideró que las decisiones de la Suprema Corte han sido basadas en la aplicación del derecho positivo, y son preocupantes los ataques que en este sentido se le han dirigido; siendo el derecho un guardián del orden, no podemos olvidar que sea un promotor del cambio, pero por las vías adecuadas.

Como representante del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., participó Jaime González Graff, entre otros puntos de vista manifestó que un aspecto importante radica en la calificación de las elecciones; la hegemo-

nía política del PRI está garantizada para el Estado si a una asamblea de sus miembros se le faculta para calificar las elecciones y esto es lo que sucede en la actualidad cuando al Poder Legislativo se le instala como colegio electoral. Debiera ser, agregó, una asamblea en la cual participaran paritariamente los partidos oponentes en una elección, convocados y organizados por el Poder Legislativo o una comisión *ex profeso*, pero sancionada por el Poder Judicial, la que calificara los procesos electorales.

A juicio de Mario Melgar refiriéndose a la Reforma Política:

“Por primera ocasión se estableció en la ley un régimen de nulidades y de recursos que pretendía institucionalizar un sistema contencioso electoral. Los recursos establecidos en el artículo 225 (de la LOPPE) eran los siguientes: contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podían hacer valer la aclaración e inconformidad; dentro del proceso electoral, los candidatos y partidos políticos o sus representantes podían interponer la protesta, revocación, revisión y queja”.

“....

“La Constitución, en el mismo artículo 60, estableció un recurso de reclamación que confería a la Suprema Corte de Justicia facultades en materia electoral, al darle competencia para resolver tal recurso, como medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas contra las resolucio-

nes emitidas por el colegio electoral de la Cámara de Diputados, y sobre la calificación de la elección de sus miembros. Dicho recurso podían interponerlo los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa como de las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia, si consideraba que se habían cometidas violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, carecía de imperium y solamente tenía como efecto que la Cámara funcionando en pleno emitiera una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable”.

XVII. INICIATIVA DE REFORMAS Y DEBATE

En su primer informe de Gobierno el Licenciado José López Portillo, Presidente de la República, expresó:

“Próximamente enviaré al Honorable Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales y, de ser éstas aprobadas por el Constituyente Permanente de la Nación, remitiré una iniciativa de nueva ley sobre organizaciones políticas y procesos electorales”.

“La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de los cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular y a la integración de sus órganos representativos”.

“...la iniciativa contiene el derecho de que se ejercite un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de los Colegios Electorales de las Cámaras. La Corte actuaría como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; examinaría simplemente la legalidad del proceso electoral o de la calificación misma y su decisión tendría carácter declarativo y señalaría si existieron violaciones o no, dando la oportunidad a que la cámara respectiva vuelva a calificar la decisión impugnada”.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales puesta a consideración de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, en su parte relativa expresaba lo siguiente:

“El vigente artículo 97 constitucional, en un tercer párrafo, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ellas se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público”.

“Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han llegado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferidas nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación ni los objetivos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los di-

versos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación”.

“....

“La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales, como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional, y que será ejercida por la Suprema Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Ejecutivo”.

“Al precisar, por una parte, esta facultad de la Suprema Corte en un solo párrafo del artículo 97, y por otra, con la adición al texto del artículo 60, en el cual queda establecido un recurso para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en la elección de sus miembros, se introducirán, de ser aprobadas ambas propuestas, las mayores salvaguardas y garantías al voto público”.

“El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de inestabilidades en el orden constitucional de la República”.

“Es necesario que, como se establece para el recurso antes citado, la Suprema Corte no aparezca convertida en un órgano de anulación, en caso de que se constate la existencia de irregularidades en la elección, sino que su intervención se concrete a esclarecer posibles violaciones, lo cual se hará del conocimiento de los órganos electorales competentes para que estos procedan en consecuencia”.

La iniciativa de reformas propuso la modificación del artículo 60 de la Constitución en los siguientes términos:

“La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta”.

“En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal”.

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.

“Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso elec-

toral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

“La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

El intento de judicializar y darle preponderancia a la calificación de tipo jurídico fue considerado como un importante avance en nuestra democracia y como fórmula para dotar de objetividad a la calificación de la cámara respecto del apego a la legalidad de la elección de sus miembros, eliminando la amplia discrecionalidad con que se actuaba mediante la autocalificación. Como otras innovaciones que comprende el conjunto de reformas que constituyen la reforma política fueron objeto de la polémica y se trajeron a colación los argumentos relativos.

Por ello resulta viable que la atribución que se otorgó a las cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiere sobre ellas, obedece a una clara tradición del constitucionalismo histórico que fue acogida por la mayoría de las leyes fundamentales o la legislación de los países que habían asumido la democracia. Y tenemos que fijarnos bien que los principios que animaban este sistema de calificación, la soberanía popular que se expresa en el parlamento elegido popularmente y la doctrina de la división de poderes, tenían validez universal y contó con las adhesiones suficientes para que el recurso y la intervención de la Corte no fueran una solución repentina y descabellada.

Entonces, era totalmente improcedente el argumento de juez y parte y de insólita fórmula en la que un poder emana de sus propios integrantes que prevaleció durante largo tiempo y, por esa razón se tradujo en un mecanismo que protegió la evolución de los parlamentos y les confirió la fuerza necesaria para resistir el embate de otros poderes, así como de fuerzas e intereses ajenos a la voluntad popular de la que eran portadores.

El fácil descrédito respecto del recurso de reclamación se hizo presente en 1977 y en muchas ocasiones en que se abordó el tema. Quienes en su momento y ahora encontraron maléfica la intervención de la Suprema Corte no fueron juristas formados en la historia de las instituciones, concientes de que éstas evolucionan, pero nunca pierden de vista el punto de partida y, consecuentemente, el esfuerzo de los precursores.

Aunque han pasado suficientes años desde la época en que una reforma de gran aliento para nuestra democracia como fue la que se planteó y aprobó en 1977, se puede valorar lo que ella significó tan solo considerando uno de sus puntos sustanciales como lo fue el establecimiento del recurso ante la Corte.

En el Constituyente de 1917 se presentó el siguiente dictamen sobre el artículo 60 del proyecto de Constitución:

“Ciudadanos Diputados:

El artículo 60 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, establece que cada cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que

se ha reputado que la composición de cada uno de los cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo de que se trate como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857, reformado el 13 de noviembre de 1874, con la adición de que la resolución será definitiva e inatacable”.

“Esta última proposición tiende a evitar, como ha sucedido alguna vez, se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60 del Proyecto, en los términos siguientes:”

“Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”.

La Reforma Política planteó cambios en el procedimiento de calificación de las elecciones legislativas de manera que dicha atribución de las cámaras no fuera facultativa sino que el examen sobre la validez de la elección de los legisladores estuviera sujeto a un control de la legalidad, tanto en el proceso electoral mismo, como en la calificación que emitiera el colegio electoral de cada cámara.

La reforma dio un vuelco al sistema de calificación que había regido desde nuestras primeras normas electorales y se preveía que la calificación, es decir el análisis de la elegibilidad y el desarrollo del proceso electoral fuera

de naturaleza jurídica, con la intervención de la Suprema Corte de Justicia como el órgano máximo de calificación jurídica. El texto de la reforma quedó como sigue:

“Artículo 60. La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta”.

“En la Cámara de Senadores el colegio electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal”.

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados”.

“Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

“La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

Este precepto no admite interpretación sino la que se deriva de su propio texto, pues no existen dudas de lo que expresa con toda claridad. Los fallos que emitiera la Suprema Corte, en el caso de que se cometieran violaciones legales, serían definitivos y las Cámaras, al conocer el resultado del recurso emitirían una nueva calificación, pero el espíritu de la norma es que se apeguen a la resolución de la Suprema Corte.

El recurso se establecía para el efecto que las elecciones se calificaran sólo por su apego a la legalidad y por eso se daba intervención a la Suprema Corte de Justicia como tribunal de estricto derecho, el colegio electoral sería el órgano imputado en la reclamación; la materia del recurso sería la calificación; de igual manera, la reclamación debería contener una expresión de agravios. No cabía, una vez que nuestro máximo tribunal hubiere hecho el examen de legalidad correspondiente y emitido su resolución, sustituirse al órgano imputado y que ella misma anulara la elección; si así procedía, por el contrario, se haría el reenvío consecuente a la Cámara, la cual tendría que emitir una nueva calificación teniendo en cuenta los considerandos del fallo.

Las cámaras, al calificar de nueva cuenta, no podían pasar por alto a la Suprema Corte, cuyo fallo sería vinculante. Ciertamente que este último acto del colegio sería definitivo e inatacable, pero votar contra una resolución de nuestro máximo tribunal y dar validez a una elección jurídicamente reprochable, pondría en predicamento a toda una Legislatura y privaría de legitimidad y autoridad como legislador al candidato cuya elección hubiera sido anulada.

Se reconoce que en la Exposición de Motivos y en el Dictamen de la reforma constitucional se menciona que las resoluciones de la Corte como meramente declarativas u *opiniones*, pero dichos preámbulos dentro de nuestro marco jurídico no son obligatorios, si acaso servirán para desentrañar la naturaleza y el sentido de una disposición que padece de oscuridad, caso ante el que no estamos.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente en aquel entonces, que reglamenta la materia electoral tampoco insinúa en sus artículos 236, 237, 238, 239 y 240 del capítulo relativo a los recursos, que las resoluciones de la Suprema Corte pudieran tener un carácter *declarativo* y que al devolverlo a la Cámara de su origen, la nueva calificación pueda dictarse con plenitud de jurisdicción.

Ahora bien, ¿por qué no se planteó el recurso en la Constitución y en la ley en forma más categórica a fin de que ni los más escépticos tuvieran duda? Los actores de aquel momento así lo explican: primero, que no correspondía a la Constitución o a la ley electoral precisar los detalles de la atribución que se le estaba confiriendo a la Suprema Corte sino a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y, por otra parte, que el rechazo a la reforma política y específicamente al cambio de la calificación política, por una calificación netamente jurídica, fueron de tal dimensión que la reforma no hubiera pasado si quienes la estaban aprobando alcanzaban a percibir que todas las rendijas quedaban cerradas para decidir un determinado número de casos conforme a un criterio político.

XVII.1. Criterio de Felipe Tena Ramírez

En este punto resulta apropiado exponer en la forma más resumida posible el brillante y esclarecedor punto de vista del especialista en derecho constitucional, ministro de la Suprema Corte, maestro de muchas generaciones en la Facultad de Derecho y autor de la obra en la que todos nos educamos en esa materia, Don Felipe Tena Ramírez, en un ensayo intitulado *La Reforma Política*, que forma parte de la obra *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*.⁸¹

En el análisis de la adición hecha al tercer párrafo del artículo 60 constitucional, razonaba que “la función característica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de naturaleza jurisdiccional y consiste por ello en decir el derecho en contiendas procesales, entre partes, mediante una resolución de instancia definitiva, que constituye la verdad legal. El pronunciamiento jurisdiccional de la Corte se impone así al criterio de las partes, para ser cumplido voluntaria y coactivamente”.

Tena Ramírez recurre a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial y específicamente al siguiente párrafo: ***“Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los ele-***

⁸¹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. 12 vols .

mentos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

Aquí aparece claro y terminante, continúa Tena, lo que no contuvo el precepto, pero que no obstante puede servir para interpretarlo, a saber, que al considerar el recurso, la Corte pronuncia una auténtica resolución; gramaticalmente la palabra resolución denota una determinación que pone fin a una cuestión debatida y en el aspecto legal se emplea como auto o fallo de la gubernativa o jurisdiccional. El verbo “resolver”, de donde deriva el sustantivo resolución, consigna la idea de decidir entre dos o más pareceres opuestos. En consecuencia, es impropio que con el nombre de resolución que le da la iniciativa a la Corte, externe de hecho una simple opinión a la que como tal le esperaría la suerte inadmisibles de ser aceptada o no por la Cámara, parte y no juez en el recurso de reclamación.

“Pero lo que acabamos de exponer, por pertinente que parezca, no pone fin al problema planteado, sino que lo complica aún más el párrafo transcrito de la exposición de motivos, donde se dice que las resoluciones que se emitan por la Corte tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

“Tenemos entendido que los vocablos o locuciones que se aplican en el proceso de expedición de una ley, son utilizados y no al margen de su acepción jurídica, lo cual vale singularmente

cuando el texto de la ley suprema se ventila. Con este criterio hemos de afirmar que lo declarativo de una resolución no se traduce en que la misma pueda acatarse o no. El tema ha sido considerado con amplitud en el derecho procesal, primordialmente al estudiar la resolución llamada sentencia, y allí se distingue entre la sentencia declarativa y la constitutiva. La primera esclarece preexistentes relaciones jurídicas que son objeto de discusión, eliminando así la incertidumbre; la segunda engendra una situación jurídica que antes de la sentencia no existía; pero en ambos casos no se emite una nueva opinión, sino una definición obligatoria para las partes”.

“Al manejarse en el derecho constitucional una expresión que pertenece al derecho procesal como es la de “resolución con carácter declarativo”, no hemos podido dispensarnos de acudir a la disciplina correspondiente, la teoría procesal, máxime que a continuación la exposición motivada señala como consecuencia del carácter declarativo de tales resoluciones, la de que no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales”.

“Esta última limitación no le viene a la resolución de la Corte de que sea o no declarativa. Su experiencia en el juicio de amparo, larga en más de un siglo, ha demostrado al Poder Judicial Federal que cuando sus sentencias protegen al quejoso, ello implica la inconstitucionalidad del acto reclamado, pero no es el juzgador el llamado a anularlo, sino la autoridad responsable en cumplimiento de la ejecutoria. Esta técnica del juicio de amparo, trasladada a la resolución del recurso de nulidad en lo contencioso electoral, bastaría

por sí sola para justificar que la Suprema Corte no es la llamada a anular las resoluciones reclamadas del Colegio Electoral; más no sería suficiente para demostrar a su vez la hipótesis fundamental de que la resolución de la Corte no es tal, sino simple opinión o consejo que el Colegio Electoral puede a su guisa atender o no”.

“He allí la cuestión esencial que plantea la intervención de la Corte, dentro del mecanismo inventado por la Reforma Política. Si la Constitución no dice cuáles son los efectos de los actos, para ella innominados, por el que la Corte considera que se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación misma, y si en la exposición de motivos de la iniciativa constituyente propone una exposición incompleta y procesalmente inaceptable, nos vemos precisados a buscar orientación en la legislación secundaria”.

“La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales resulta ser el único de sus artículos relacionados con nuestro objeto, el 241, pero que no suministra ningún elemento nuevo pues prácticamente repite el precepto constitucional y no dice si la nueva resolución se dictará precisamente en acuerdo y en ejecución de la resolución de la Corte. La exposición de motivos de la iniciativa, en uno de sus párrafos, señala que considerando lo que dice la Constitución, la Suprema Corte conocerá únicamente de violaciones sustanciales, que de ser constatadas traerán consigo la nulidad de la elección. En ningún momento se alude a la forma como deberá la Cámara de Diputados cumplir con la resolución en caso de que se constate la existencia de violaciones, por lo

que dicho párrafo debe ser entendido gramatical y conceptualmente en el sentido de que las violaciones sustanciales traerán consigo la nulidad de la elección”.

Se advierte la calidad del jurista que hay en Tena Ramírez pues en ningún momento acomoda los textos o la exposición de motivos para facilitar su réplica; por ello expresa que la solución sería concluyente y dilucidaría el problema, si no fuera porque está en contra de lo que disponen en su articulado, tanto la Ley Reglamentaria de la Reforma Política, la LOPPE en los términos que se lleva dicho, como la Ley Orgánica del Congreso General en cuanto que este ordenamiento en sus artículos 26, cuyas fracción IV dispone: “en aquellos casos que se llegase a determinar que son fundados los conceptos de violación expresados por el recurrente”; dentro de ese supuesto, la fracción V dispone “Si la Cámara estima que debe anularse la elección o las elecciones impugnadas procederá según corresponda, en los términos de los artículos 224 y 7° de la LOPPE”, de los cuales el primero autoriza a declarar diputado al candidato con la votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría, mientras que el segundo prevé como disyuntiva la posibilidad de convocar a elecciones extraordinarias, aplicable por igual cualquiera de ambas soluciones en la hipótesis de vacancia de la curul de que se trate.

“Por primera vez, continúa el renombrado constitucionalista, aparece un precepto, así sea de ley secundaria, donde se admite la potestad de la Cámara para estimar, en caso de una resolución favorable al

recurrente, si es de anularse o no una elección”. Pareciera que la Cámara puede hacer prevalecer su criterio en contra de lo expresado por la Corte, empero para Tena no es solución suficiente, sino que constituye un apoyo o punto de partida para el jurista, obligado a llevar a cabo una interpretación constructiva, que permita conciliar la función jurisdiccional de la Corte con los propósitos de la reforma, nada explícita en este punto.

Así, la Constitución determina que si se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, mas dichas violaciones no son suficientes para declarar la nulidad de la elección, pues se requiere, además, que se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección. Paso a paso y con el debido rigor, el maestro Tena haciendo uso de la hermenéutica jurídica llega a la siguiente conclusión: jamás la Suprema Corte podrá declarar la nulidad de una elección, porque su competencia se limita a conocer de las violaciones sustanciales y no de la influencia de las mismas en el resultado de la elección, materia esta última reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados y que es complemento indispensable de la anterior para el efecto de nulificar la elección. Pero que quede claro que la resolución del recurso que emite la Corte, sí es verdad legal definitiva respecto de las violaciones sustanciales que se atribuyan a la elección. De este modo la competencia se reparte entre las dos entidades que conocen de lo contencioso electoral, se trata de atribuciones diferentes.

Y acaba su comentario exponiendo que el método de interpretación que se ha utilizado en este alegato, median-

te el cual se relacionan entre sí preceptos vigentes a fin de aclarar situaciones legales de incierta claridad, sirve también para determinar que la resolución de la Corte se reduzca a una mera investigación, como en el caso del artículo 97 constitucional tratándose de violaciones al voto público. No es investigación sino resolución que dice el derecho entre pretensiones opuestas de las partes, esto es, la del partido político que en un recurso previsto por la Constitución impugna por diversos vicios sustanciales la elección de diputados, y la del Colegio Electoral autor del dictamen impugnado. Y quien dice el derecho es la Suprema Corte, que tiene por misión propia ésa, la de decir el derecho entre partes, que es la correspondiente a su función jurisdiccional.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte rigió durante tres elecciones federales sucesivas: la de 1979, la de 1982 y la de 1985 y fueron escasos los recursos presentados, por una parte la actitud del Máximo Tribunal en cuanto que se le concedía una facultad no deseada, cuya resolución según creían los ministros no tendría carácter de ejecutoria cuando menos para el caso que se ventilaba, además por el horror a verse sujetos al proceloso mar de la pasiones políticas.

Los recursos de reclamación presentados en esta etapa fueron los siguientes, de acuerdo con el número que les fue asignado:

Recurso de reclamación electoral, número 1/79, interpuesto por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral

relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el II Distrito Electoral en el Estado de Tamaulipas.

La Suprema Corte resolvió como infundado el recurso, toda vez que la integración de la fórmula de candidatos a diputados fue correcta, en cuanto se es legalmente elegible como candidato suplente a la diputación federal no obstante que tenga ese mismo carácter de suplente como diputado a la Legislatura del Estado de Tamaulipas.

Recurso de Reclamación Electoral No. 2/79, en este caso el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaración dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el I Distrito Electoral en el Estado de Baja California, con cabecera en Mexicali.

La Suprema Corte resolvió este caso declarándolo infundado.

Recurso de reclamación electoral 3/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el VI Distrito Electoral en el Estado de Baja California, con cabecera en Tijuana, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral número 4/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Autentico de la Revolución Mexicana, en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el V distrito electoral en el Estado de Guerrero, con cabecera en Ometepec. Este recurso se declaró infundado en virtud

de que existe contradicción entre los hechos relatados y la fe notarial aportada para supuestamente constatarlo.

Recurso de reclamación número 5/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de diputados federales en el XXVII Distrito Electoral del Distrito Federal, con cabecera en la Ciudad de México. El proyecto que aprobó el Pleno de nuestro Alto Tribunal fue en el sentido de declarar infundado el recurso al no poderse demostrar el que se hubiere llevado a cabo en lugar distinto el escrutinio y cómputo de la elección.

Recurso de reclamación número 6/79, formulado por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de la elección de los diputados federales en el III Distrito Electoral en el Estado de Nuevo León, con cabecera en Monterrey. El recurso se declaró infundado.

Para la elección federal celebrada en el año de 1982 se promovieron:

Recurso de reclamación electoral 1/82, formulado por el Secretario General del Partido Socialista Unificado de México en contra de la declaratoria dictada por el Colegio Electoral relativa a la calificación de diputados federales en el XV Distrito Electoral en el Estado de Jalisco, con cabecera en la ciudad de Guadalajara. El Pleno de la Corte lo declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 2/82, promovido por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Parti-

do Socialdemócrata, en contra de las declaratorias del Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por los sistemas de mayoría relativa de diversos distritos electorales y de representación proporcional y en contra de la negativa del registro definitivo al partido recurrente. Este recurso se desechó.

En la elección de 1985 para diputados federales fueron promovidos los siguientes:

Recurso de reclamación electoral (varios) 31/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional y Fernando A. Guzmán Pérez, candidato a diputado por el III Distrito Electoral del Estado de Jalisco, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 32/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, Secretario General del Partido Acción Nacional y Guillermo Luján, candidato a diputado federal por el VII Distrito Electoral del Estado de Chihuahua, contra la resolución del Colegio Electoral que dictó dicha Cámara, mismo que se declaró infundado.

Recurso de reclamación electoral 33/85, promovido por el Partido Acción Nacional contra la calificación del Colegio Electoral de la elección de diputado federal por el IV Distrito Electoral del Estado de Baja California. Se tuvo por infundado.

Recurso de reclamación electoral 34/85, promovido por el Partido Acción Nacional contra la calificación a diputados federales por el XXXVIII Distrito Electoral del Distrito Federal; también se resolvió declararlo infundado.

Recurso de reclamación electoral 35/85, promovido por Bernardo Bátiz Vázquez, en representación del Partido Acción Nacional contra la declaratoria emitida por el Colegio Electoral al calificar la elección de diputados federales por el sistema de mayoría relativa en el IV Distrito Electoral del Estado de Jalisco. El Pleno de la Corte lo resolvió como infundado.

XVIII. EL PODER DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE POR VIOLACIÓN AL VOTO PÚBLICO

En paralelo a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la calificación de las elecciones legislativas se ha presentado la discusión respecto de la facultad que le otorga el artículo 97 de la Constitución para investigar posibles violaciones al voto público.

Se trata, al decir de Carrillo Flores, de una facultad de indudable carácter político otorgada a la Suprema Corte de Justicia por el Constituyente de 1917. “El más claro me parece el contemplado en el párrafo 3º. del artículo 97, precepto que a iniciativa de Don Venustiano Carranza aprobó el Constituyente de Querétaro, y tal vez la más importante innovación que aquél histórico Congreso hizo en lo que hace al Poder Judicial de la Federación. El faculta a la Corte para nombrar a un miembro de la judicatura o aún designar a uno o varios comisionados especiales *cuando así lo juzgue conveniente si lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe...algún hecho o algunos hechos que constitu-*

*yan la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”.*⁸²

“Don Salvador Urbina, dice el Licenciado Carrillo, en el informe que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia rindió en diciembre de 1946, se ocupó ampliamente en las discusiones tenidas en el pleno sobre este tema, desde el restablecimiento de la inamovilidad de 1941 y de las muy diversas opiniones de los ministros acerca de la inteligencia de un precepto aparentemente extraño, pues si para la protección de las garantías individuales existe el juicio de amparo; si para controlar los procesos electorales están los órganos locales y federales competentes y de manera muy especial los Congresos federal y estatales; y si finalmente la investigación de los delitos es tarea específica de la Policía Judicial y el Ministerio Público. ¿Cómo se justifica que la Suprema Corte tome a su cargo alguna de esas tareas, directamente o a través de comisionados especiales, inclusive actuando de oficio?”

“Todas las leyes orgánicas de los tribunales federales dictadas a partir de 1917 se han limitado a reproducir el texto constitucional, por lo que la Corte no tenía otra guía para su exégesis que el texto mismo y la palabras del Primer Jefe. En medio de la gran variedad de opiniones, pareció formarse hace veinticinco años⁸³ consenso alrededor de lo que al discutirse uno de esos casos expresó el maestro Gabino Fraga, a saber: que la circunstancia de que la Constitución solamente obligue a la Corte a practicar o a

⁸² Carrillo Flores, Antonio. *op. cit.* nota 4, p. 305 y siguientes.

⁸³ La primera edición del libro de Carrillo Flores es de 1939; en este trabajo hemos recurrido a la edición de 1973.

ordenar la práctica de las investigaciones que le pida el Presidente de la República, alguna de las Cámaras o un Gobernador, revela que ha de tratarse de hechos y situaciones graves y excepcionales; pues sería ilógico que para lo ordinario se pidiese al Tribunal Supremo que cumplierse faenas que son atribución propia de otras autoridades”.

Más adelante el licenciado Carrillo Flores manifiesta su coincidencia con la tesis de Don Gabino Fraga, en cuanto que tiene que tratarse de situaciones verdaderamente graves de tal manera que el interés nacional no quedaría satisfecho con la acción de los órganos que normalmente tengan atribuida esa materia. Y hace un examen de lo que ocurre en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña, donde existe la tradición de las comisiones investigadoras: en Estados Unidos, en 1876 varios jueces de la Corte Suprema aceptaron participar en la investigación con motivo del grave conflicto suscitado en la elección presidencial de ese año y que estuvo a punto de desencadenar una nueva guerra civil; participó, también, invocando las inusitadas circunstancias y la necesidad de satisfacer incluso a la opinión pública mundial como el Presidente de la Corte Warren aceptó presidir la investigación que se realizó con motivo de la muerte del Presidente Kennedy en 1963. En Inglaterra el Presidente de la Corte fue designado por motivos similares para investigar los sangrientos sucesos acaecidos en Londonderry, Irlanda del Norte, al reprimir el Ejército inglés a manifestantes católicos. Expresa el maestro Carrillo que en el Reino Unido existe, además, desde el año de 1921, una ley que regula el ejercicio de las investigaciones, a solicitud del parlamento.

Santiago Barajas recoge el punto de vista de tres de nuestros más ameritados juristas respecto de la intervención de la Suprema Corte de Justicia en cuestiones de política electoral. Para Mario de la Cueva, dice dicha participación en una especie de consultoría de primera instancia:

“Rompe el sueño milenario del gobierno de las leyes, al igual que la idea del Estado de Derecho degrada al Poder Judicial, tanto al subordinar sus declaraciones al criterio de los hombres de la política como al desconocer la concepción actual de la doctrina de separación de poderes, tal y como la concibió su padre fundador el Barón de Montesquieu”.⁸⁴

El maestro Carrillo Flores expresó por su parte, que “La investigación sobre el voto público no debe considerarse actitud sospechosa e intransigente, ya que lo más valioso del derecho no es fabricar normas de justicia o de lógica irreprochable, sino hacerlas vivir en toda su magnitud y eficacia”.

A su juicio lo que importa es pensar que la tarea de investigación asignada a la Suprema Corte sea un instrumento que vigorice la vigencia de las normas que garanticen el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo.

Una tercera opinión, la de Don Felipe Tena Ramírez resulta más conciliadora, a juicio de Barajas, pues para este jurista la investigación que en materia de voto públi-

⁸⁴ Barajas Montes de Oca, Santiago. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.- T. X, p. 62.- México : Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994. 12 vols .

co se encomienda a la Suprema Corte en cumplimiento de una obligación inserta en el texto constitucional puede ser de interés pero sólo en cuanto se traduce como una forma de protesta que la Constitución le concede al ciudadano “frente a los fuertes que abusan de la fuerza”. Si ello trae ciertas implicaciones posteriores, de carácter eminentemente político, no se debe a la circunstancia de pretender que la Suprema Corte invada jurisdicciones ajenas, sino por lo contrario debe estimarse que su acción se dirige a evitar la ejecución de actos violatorios de garantías individuales muy respetables, cuya custodia le corresponde. La función investigatoria puede tomarse como una simple revisión de hechos de la libre emisión del voto público. La realidad jurídica es que la inserción en el *texto* de este artículo, aparte de no representar una novedad constitucional tampoco representa una exégesis como se ha querido ver. Por esta razón, puesto a disposición del Pleno, el alcance de la participación de la Suprema Corte en materia electoral, se determinó que de encontrarse justificada una violación denunciada, la resolución que fuese dictada se diera a conocer exclusivamente al presidente de la República para los efectos legales a que hubiere lugar, negándose a incoar cualquier procedimiento, con base en dos argumentos: uno, que los hechos denunciados no afectan ni pueden afectar las condiciones generales de la nación; otro, que declarar la nulidad de unas elecciones populares está fuera de las atribuciones que le corresponden al resultar declarativa toda opinión que pudiera pronunciarse.

Después de transcribir esta referencia de Barajas es factible llegar a la conclusión que se infiere al considerar el

texto del párrafo tercero del artículo 60 constitucional y el párrafo tercero del artículo 97: en el primer caso, la resolución de la Corte, como consecuencia del recurso de reclamación, se hace del conocimiento del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para que si este órgano consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de la propia Cámara a fin de que emita una nueva calificación, misma que será definitiva e inatacable; es decir, el reenvío por la Corte del caso al órgano que emitió la primera calificación, en este caso el referido colegio electoral, tiene por efecto de que subsanando las violaciones se volviera a emitir una nueva calificación. En cambio, por lo que respecta a los resultados de la investigación conforme al artículo 97 Constitucional, si los mismos se envían al Ejecutivo Federal los efectos, no especificados en nuestra ley fundamental, no tienen relevancia electoral por no ser el Ejecutivo órgano de esta naturaleza. La interpretación más asequible invocaría que el resultado de la investigación implicara la probable comisión de un ilícito, caso en el cual el Ejecutivo lo turnaría al Ministerio Público Federal.

El texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, establecía:

“Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar...a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las

Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal”.

El texto que fue aprobado con motivo de la Reforma Política, reza de la siguiente manera:

“La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

Fueron muy diversas las interpretaciones, explicaciones o comentarios que se dieron en torno al texto constitucional original cuya discusión, dice Tena Ramírez, pasó inadvertida del todo en el Constituyente de Querétaro. Autor que, también, expresaría que ninguna luz pueden suministrar los antecedentes del artículo y, agrega, que lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, lo cual, al decir de algunos ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro Derecho Público.

Por su parte el maestro y autor Don Ignacio Burgoa dirige su crítica al texto aprobado por el Constituyente de Querétaro resumidamente en los siguientes términos:

“...la simple averiguación de violaciones a las garantías individuales o al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir alguna decisión sobre los resultados que obtenga, no implicaría, a lo sumo, sino una mera conducta moral que pudiere influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsorias que procedan. En otras palabras, en el caso de que dicho alto tribunal constatará la comisión del delito de violación a garantías individuales, no se podría ejercitar contra sus autores la acción penal, pues ésta es de exclusiva incumbencia del Ministerio Público. Por otra parte, si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretaría a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes para decidir lo que proceda, es decir, a la Cámara de Senadores o a la de Diputados. Por estas razones consideramos inútil e ineficaz la facultad investigatoria con que en ambos casos se inviste al máximo tribunal del país, el cual no debe tener ingerencia de modo absoluto en materia política”.

El rechazo a la intervención de la Suprema Corte en materia política ya lo hemos comentado a lo largo de este trabajo, pero continúa siendo un argumento recurrente; luego de la reforma constitucional de 1977, cien años después persistía la creencia en los males de la politización de la justicia y, en la época actual sigue siendo una tesis sostenida por los tratadistas y especialistas en materia constitucional y electoral.

Un modesto punto de vista radica en la posibilidad de que la atribución de la Corte conforme al tercer párrafo del artículo 97 constitucional pueda ser de utilidad para situaciones límite cuando esté en peligro el orden constitucional y la estabilidad de las instituciones y que los órganos normales se vean superados por la naturaleza de los acontecimientos. Sería relevante examinar dos casos específicos que se dieron en las elecciones para Presidente de la República en los años de 1988 y en el año 2000.

En la primera fecha las elecciones estuvieron seriamente cuestionadas en sus resultados; la reñida competencia, más allá de las cifras electorales que se dieron por válidas y aunque el colegio electoral concediera el triunfo a un ganador, las impugnaciones y las manifestaciones contra el proceso electoral y la calificación misma, aunado a la situación que se presentó en la calificación de la elección de la Cámara de Diputados, cuyo colegio electoral se desempeñó con grandes crispaciones, más de uno consideró necesario “limpiar la elección”, el gobierno emanado de esos comicios necesitaba un importante grado de legitimidad para las grandes medidas que requería la recuperación económica.

Entonces, la apelación a la intervención de la Suprema Corte hubiera estado destinada a esclarecer las dudas, examinar las irregularidades que se habían cometido, según se decía, y la sola emisión de un dictamen por la Corte hubiera contribuido a bajar el nivel del conflicto y despejar dudas.

En la elección del 2000, conforme fueron avanzando las campañas se percibió que los dos principales partidos estaban teniendo un nivel de aceptación tal que se preveía un empate técnico entre ambos. Los autores de los son-

deos decían que ganaría uno u otro candidato por un margen muy reducido y como nuestra Constitución no contiene la figura de una segunda vuelta, el candidato a quien no le favoreciera la proclamación de triunfo, reclamaría por medios extralegales los resultados de la elección, de manera que manifestaciones tumultuarias, la desobediencia civil y la apelación a los foros internacionales alterarían la estabilidad del país y conducirían a una ruta de confrontaciones y, quizás, a la contienda civil.

Tal escenario era previsible, pues además, uno de los candidatos, el que a la postre ganó, había anunciado que no aceptaría reconocer el triunfo de su adversario si el margen de votación en su favor o en su contra no fuera por porcentajes verdaderamente contundentes.

Esta lectura del precepto en su párrafo relativo es la que lo hace viable, la que le da un sentido de aplicación e introduce una fórmula preservadora de la vigencia de la Constitución.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, expedida para regular la Reforma Política, estableció un contencioso con cuatro recursos electorales que eran: *el recurso de inconformidad*, el cual procedía contra actos del Registro Nacional de Electores; *el recurso de protesta*, que procedía en contra de los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de casillas; *el recurso de queja*, el cual procedía contra los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por ambos principios, del cual conocería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.⁸⁵

⁸⁵ Ojesto Martínez Porcaryo, José Fernando. *op.cit.* nota 51, pp. 306 y 307.

Bajo la vigencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia se llevaron a cabo las elecciones de 1979, de 1982 y 1985, sin que pueda afirmarse que la resolución de los asuntos hubiera enriquecido la justicia electoral y favorecido la emisión de criterios jurisdiccionales respecto de la calificación jurídica. Además de los argumentos que en este trabajo se contienen, la Corte tenía en ese momento la obligación de resolver por la vía de la interpretación la cuestión que tantas dudas suscitó respecto de la obligatoriedad de los colegios electorales de tener en cuenta en la nueva calificación, los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal al analizar los agravios sobre la legalidad del proceso, la calificación misma y la elegibilidad de los candidatos.

Pero en fin, el proceso de las reformas posteriores volvió a la aspiración original de 1977 toda vez que a la Suprema Corte de Justicia se le reintegró la competencia para decidir sobre las impugnaciones que se presenten sobre la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales o locales; correspondiendo al Tribunal Electoral estatuido conforme al artículo 99 de nuestra Constitución, mismo que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. Conocerá el Tribunal de las impugnaciones que se presenten contra los actos y resoluciones en las elecciones federales y estatales.

Resulta evidente que los propósitos que subyacían en la Reforma Política para introducir un control de legalidad, que fuera de la competencia del órgano superior de

justicia, de alguna manera se ha logrado quizás con la mayor eficacia, a fin de exorcizar a los comicios mexicanos de los demonios inherentes a los antiguos sistemas de calificación de carácter político.

XIX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

No fue el afán de hacer arqueología jurídica el abordar el tema de una institución que tuvo vigencia en un pretérito, sino el dejar sentada la existencia de un hilo conductor en los diversos esfuerzos y afanes para lograr un sistema electoral avanzado. Este proceso constituyó un rudo esfuerzo y no un desfile triunfal. Con avances, desvíos, zigzagueando, desaprovechando oportunidades y recuperando terreno a veces, no se dio una parálisis en este trayecto. Ya se ha explicado el porqué del gradualismo, sin el cual todos estos logros hubieran desembocado en otra cosa que fácilmente se adivina.

Hoy en día las cosas tienen otra dimensión y la metamorfosis de la competencia de la Corte la han llevado a resolver cuestiones netamente políticas sin consecuencias negativas. Sus facultades para resolver sobre el apego a la Constitución de las leyes electorales, la ampliación de las materias que pueden ser materia de controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad que en gran parte ventilan asuntos de naturaleza política. Asimismo, las instituciones han desarrollado anticuerpos, de manera que son inmunes a las querellas que involucran a las pasiones y a los intereses de quienes luchan por el poder; además se cuenta ahora con un contencioso electoral y

una justicia específicamente electoral, en el ámbito federal y en el de los estados, que amortigua cualquier posible choque entre poderes. Para decirlo de otra manera, la justicia está blindada de las intromisiones que puedan desvirtuar su verdadero cometido.

Aunque la materia abordada en el presente artículo no tiene punto de conclusión, cuando menos un capítulo quedó cerrado. El desenlace de este proceso no debe sorprendernos, son consecuencia de los esfuerzos y del quehacer de varias generaciones de mexicanos. Queríamos una república plural, hoy existe; queríamos un sistema de partidos, hoy lo tenemos; queríamos un país gobernado por la legalidad electoral, hoy rige. Esto es lo que hay que celebrar, aunque existan inconformes con los resultados electorales. Por dolorosa que pueda ser una derrota y difícil el ejercicio del poder para quienes triunfaron, vivimos ya una democracia altamente competitiva en la que no existen ganadores ni perdedores absolutos ni ganadores o perdedores permanentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Cosío Villegas, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus críticos*. Editada por el Colegio Nacional y Clío, México, 1977.
- Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. *Reforma política*.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Revista de Occidente, octava edición, 1987.
- González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones, primera edición. México, 1979.
- Guarneri, Carlo y Pederzoli, Patricia. *Los jueces y la Política. Poder Judicial y Democracia*. Ed. Taurus. Madrid, 1999.
- H. Cámara de Diputados. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo VII. México, 1994.
- Melgar Adalid, Mario. *La justicia electoral. Cuadernos para la Reforma de la Justicia*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo. *Derecho y Legislación Electoral, 30 años después de 1968*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. Ed. Porrúa, primera edición, 1999.
- Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando. *Sistemas de Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.
- Poder Judicial de la Federación. *Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral*. Coordinación a cargo de José de Jesús Orozco Henríquez. México, 1999.
- Revista del Tribunal Federal Electoral. *Justicia Electoral*. Centro de Capacitación Judicial Federal. Vol. IV, No. 6, México, 1996.

Schmitt, Karl. *La Defensa de la Constitución*. Ed. Tecnos. Madrid, 1988.

Schwartz, Bernard. *Algunos artífices del Derecho Norteamericano*. Ed. Civitas. Buenos Aires, Argentina, 1989.

Suprema Corte de Justicia. *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada, 1867-1876. Poder Judicial de la Federación*. Edición a cargo de Lucio Cabrera Acevedo, primera edición, 1989.

Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia. *Cuestiones Constitucionales*. Tomo Primero, Ed. Porrúa, tercera edición. México, 1989.

RODOLFO DUARTE RIVAS

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Jalapa, Ver., se tituló el 6 de octubre de 1967 con la tesis “Reformas al Marco Constitucional del Juicio de Amparo”. Cursó la Maestría en Derecho Público y Constitucional en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM (1969-1971).

Dentro de la Administración Pública Federal se ha desempeñado como Director del organismo público descentralizado de Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (1976); Subdirector de Asuntos Contenciosos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1976-1979); Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación; Presidente de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas e integrante del Consejo de Administración de Ferrocarriles Nacionales de México (1976-1979); Director de Asuntos Jurídicos y Relaciones Industriales de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1979-1982); Director General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública; Presidente de Educal, S.A. de C.V., y miembro de la Comisión para la Descentralización Educativa (1982-1995); Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1985-1988); Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (1991-1993); Director General Adjunto en el organismo público Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Apoderado General del mismo (1999-2000).

En el Gobierno del Estado de Veracruz fue Juez Mixto en Coatepec (1966-1967); Oficial Mayor del Ayuntamiento de Veracruz (1967-1969); y Procurador General de Justicia (1994-1998).

En cargos de representación popular fue Diputado Federal por el Distrito XI, correspondiente al Puerto de Veracruz, en la LIV Legislatura del Congreso de la Unión (1988-1991) siendo partícipe en las siguientes comisiones: Director del Instituto de Investigaciones Legislativas; Secretario de la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias; Integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; Secretario de la Comisión Jurisdiccional; Director de la Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios; y Consejero del Instituto Federal Electoral, representando a la mayoría de la Cámara de Diputados (1990-1991).

En actividades partidistas se ha desempeñado como Secretario del Consejo Técnico del Instituto de Análisis Políticos, Económicos y Sociales (1983-1984); Delegado General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en el Estado de Durango (1991, Coordinador Regional); Director de Análisis y Debate Político, adscrito a la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI (1993-1994).

En actividades académicas y de difusión fue Adjunto de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM (1973-1974). Autor de diversos ensayos y artículos sobre derecho político, análisis electoral y ciencia política, publicados en revistas especializadas, entre ellas la revista "Examen". Estudio introductorio a la obra "Jesús Reyes Heróles y la Reforma Política".

Siendo Diputado Federal, tuvo a su cargo la Dirección de la Revista Mexicana de Asuntos Parlamentarios.

Actualmente es Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (15 de diciembre de 2000 a la fecha).